Prof. univ. dr. Ioan Vida
Drd. Ioana Cristina Vida

Puterea executivă şi administraţia publică

Ediţia a II-a

II 437.240

Editura Cordial Lex
Cluj-Napoca
2012

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BIBL. CENTR. UNIV.
„M. EMINESCU" IAŞI
II 437.240

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Puterea executivă şi administraţia publică

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

II-432.240

Prof. univ. dr. Ioan Vida
Drd. Ioana Cristina Vida

705797

Puterea executivă şi administrația publică

0 000010 32329 BCU IAŞI

Editura
Cordial LEX
Cluj-Napoca
2012

ALE
BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

16 MAR. 2015

Tehnoredactare computerizată: **Dana şi Puiu Stadnic**
Coperta: **Puiu Stadnic**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României

VIDA, IOAN

Puterea executivă şi administraţia publică / prof. univ. dr. Ioan Vida, Drd. Ioana Cristina Vida. - Ed. a 2-a - Cluj-Napoca : Cordial Lex, 2012

Bibliogr.
ISBN 978-606-8245-70-6

I. Vida, Ioana Cristina

347.991(498)
342.4

© Copyright : EDITURA CORDIAL LEX - 2012
21 Decembrie 1989 nr. 131, ap. 56
400604 Cluj-Napoca
Tel. 0264-413688
www.cordial-lex.ro

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Introducere
Organizarea administraţiei publice

1. Consideraţii generale asupra conceptului de administraţie

Conceptul de administraţie fie în accepţiunea sa publică, fie în cea privată naşte o serie nesfârşită de întrebări la care răspunsurile sunt date în maniere diferite, în funcţie de autori, de perioada istorică în care au fost formulate sau de teoriile care stau la baza acestora, inclusiv de scopurile care le determină.

Complexitatea fenomenului administrativ reiese, cu prisosinţă, din faptul că, în mod obişnuit, vorbim de administraţie publică şi privată, de administratori şi de funcţionari publici, care îndeplinesc funcţii administrative, de persoane, care, sub comanda altora, execută decizii şi de persoane, care pun în aplicare deciziile celor aflaţi într-o poziţie ierarhică superioară. Pentru a găsi o trăsătură comună pentru termenul **administraţie** este necesar să recurgem la sensul său originar. În vechiul drept roman, *ad minister*, termen de la care derivă administraţia din zilele noastre, avea sensul de a duce la îndeplinire o misiune comandată. În acest sens, unii reprezentanţi ai ştiinţei administrative precizează că procesul de determinare a valorilor spre a căror realizare acţionează administraţia se situează în exteriorul acţiunii acesteia. Autoritatea, care determină valorile după care se orientează administraţia, nu este numai exterioară acţiunii administrative, dar şi superioară acesteia. Fenomenul este pe deplin observabil în administraţia publică, unde valorile sunt stabilite de organisme politice, dar şi în administraţia privată, unde

administratorul nu poate acţiona decât pentru realizarea scopurilor impuse de proprietar. Acest sistem se degradează însă în măsura în care puterea politică nu-şi îndeplineşte sarcinile, deoarece administraţia tinde să-şi extindă competenţele pentru a guverna ea însăşi, transformându-se în guvernare de birou sau tehnocraţie. Datorită complexităţii societăţii moderne, tehnostructura s-a dezvoltat într-atât încât unii autori au caracterizat-o ca fiind o clasă socială, cu interese specifice. În orice caz, fenomenele actuale, mai mult sau mai puţin răspândite, datorate autonomiei relative a administraţiei ca efect al descentralizării etc. atât în domeniul public, cât şi în cel privat, mai ales la marile concerne, au ca efect o anumită consolidare a tehnostructurilor şi la nivelul naţional, şi la nivelul organizaţiilor internaţionale. De aceea, în parte, orice administraţie birocratizată şi specializată generând tehnostructură îşi stabileşte şi propriile sale valori.

Aceleaşi deficienţe se pot regăsi însă în orice activitate administrativă[1].

În susţinerea ideii de plasare a administraţiei publice sub nivelul politic se subliniază că, în sfera administraţiei publice, deasupra instituţiilor administrative, există instituţii politice, care facilitează existenţa statului şi satisfac nevoile comune ale grupului în conformitate cu deciziile instituţiilor politice[2].

Din această abordare teoretică se distinge opţiunea formală a autorilor pentru determinarea sferei administraţiei, opţiune care nu are şanse de credibilitate atât timp cât nu este racordată la cauzele şi resursele sociale care îi dau naştere, o întreţin şi îi determină existenţa.

---

[1] A se vedea P. Bandet, L. Mehl, ***Le fait administratif: nature, origine et développment***, în ***Traité de science administrative***, Mouton, Paris, 1966, p. 81-82.

[2] A se vedea H. Puget, ***Les institutions administratives étrangeres***, Dalloz, Paris, 1969, p. 7.

Din acest punct de vedere, se poate observa, cu uşurinţă, că existenţa oamenilor este condiţionată de satisfacerea trebuinţelor acestora, proces în care rolurile sociale sunt distribuite între persoane, care îşi asumă funcţii sociale de conducere, persoane care pun în aplicare deciziile luate de cei care conduc şi persoane care au nevoie de aceste servicii sociale, care sunt esenţiale pentru existenţa lor.

Această triplă distribuţie a rolurilor sociale nu este absolută, deoarece trebuinţele sociale, în prima lor aproximare, sunt generale pentru toate cele trei niveluri ale ierarhiei sociale. Din această perspectivă s-a ivit ideea convieţuirii, a interesului general, a binelui comun, a bunăstării generale, a statului providenţă etc. Toate aceste teorii sociale sunt perfect valabile în plan formal, dar neglijează elementul esenţial care le-ar putea fundamenta. Între cei care formează „platoul continental" al trebuinţelor sociale şi cei care au un rol decisiv în soluţionarea acestora există deosebiri importante, deduse, în primul rând, din interesele care comandă, ale celor care administrează şi ale celor care se află sub autoritatea celor din primele două categorii. Această triplă ierarhizare istorică a categoriilor sociale a determinat un nesfârşit şir de lupte sociale şi politice, care la origine au toate caracterele luptei pentru putere.

Suplinirea modernă a tendinţei de abuz de putere o constituie principiul statului de drept, concept care în esenţa sa tinde să instituie o reală egalitate juridică a oamenilor care prin natura lor sunt inegali. Sensul real al conceptului actual al statului de drept este adeseori alterat, în diverse scrieri, deşi el se opune oricăror disertaţii academice, care exclud privilegii pentru guvernanţi şi restricţii pentru guvernaţi. În cea mai apropiată semnificaţie, statul de drept nu reprezintă altceva decât eliminarea unei aşa-numite categorii de „conducători" din viaţa publică, a căror voinţă suplineşte legea, este atotstăpână şi înfrânge orice idee de pluralism politic şi social, locul acesteia

fiind luat de lege, de oameni care acţionează în conformitate cu prevederile sale. Statul de drept se opune statului-despot, funcţionalitatea sa fiind asigurată de respectarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului. Reducerea statului de drept la respectarea legii lasă acest concept în afara resorturilor sale esenţiale atât timp cât orice regim dictatorial îşi codifică propria lege. Tocmai de aceea, statul de drept se opune oricărei legalităţi instaurate în alt mod decât prin intermediul unui Parlament ales prin vot universal şi care acţionează în deplin acord cu principiile constituţionale. Caracterizarea unui stat, ca stat de drept, este dependentă, totodată, de manifestarea răspunderii membrilor Guvernului, de independenţa instanţelor judecătoreşti şi de respectarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti[3]. Cu alte cuvinte, fiecare, în funcţia privată sau publică pe care o exercită, nu conduce, ci dă expresie voinţei legii. Pe această cale, administraţia, publică sau privată, există într-un mediu social, în care proprietarii lucrează prin administratori pentru realizarea unor interese personale ori prin propria putere, iar guvernanţii satisfac trebuinţele sociale, prin administraţia publică, în ambele cazuri respectarea de către toţi a legii fiind condiţia obligatorie a funcţionării noului model de existenţă a societăţii.

Profesorul Jean Rivero introduce în această materie un model de delimitare a administraţiei publice de cea privată. În acest sens, se arată că motorul acţiunii particularilor în sfera administraţiei îl constituie urmărirea unui avantaj personal, fie el material, fie unul care rezidă în reuşita umană de a pune de acord actele particularilor cu un anumit ideal. Spre deosebire de administraţia privată, administraţia publică urmăreşte interesul general şi binele comun, care pot să coincidă. Dar, în cele mai multe cazuri, sub scopul general urmărit de particulari nu se ascunde interesul general, ci obţinerea unor interese

[3] A se vedea, în acest sens, H. Kelsen, ***Théorie pure du droit***, Dalloz, Paris, 1962, p. 411.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

personale. În acest sens, acelaşi profesor evocă situaţia unui brutar care, prin natura profesiei, satisface o trebuinţă publică, dar aceasta nu constituie o voinţă dezinteresată de a-i hrăni pe flămânzi, ci doar o intenţie legitimă de a-şi câştiga cele necesare traiului, vânzând pâine.

Spre deosebire de brutarul francez, administraţia publică acţionează în mod dezinteresat, ea urmăreşte interesul general, utilitatea publică sau, într-o perspectivă filosofică, binele comun[4].

În raport cu cele arătate, operaţiunea de a administra este proprie atât persoanelor private, care o pot face ele însele în calitate de proprietari sau prin intermediul unor interpuşi, care poartă denumirea de administratori (a se vedea consiliul de administraţie, administrator etc.), cât şi al persoanelor juridice constituite pentru a îndeplini servicii publice, comandate de autorităţile politice, în funcţie de percepţia unor sarcini sociale.

Pe scurt, a administra reprezintă o activitate executivă, pusă sub semnul comenzii sau al delegării de atribuţii. Atunci când această activitate îşi realizează obiectivele slujindu-se de puterea publică, prin derogare de la regulile dreptului comun, ea dobândeşte atributele administraţiei publice[5].

Pe planul dreptului administrativ, problema care se pune este aceea de a stabili care sunt serviciile publice şi care trebuie să fie modul de organizare a acestora.

În principiu, determinarea serviciilor publice care intră în competenţa statului este o problemă variabilă în timp şi spaţiu, apreciată în exclusivitate politic de organele reprezentative ale statului, prin lege. Elementul esenţial în stabilirea sferei serviciilor publice îl constituie delimitarea sferei trebuinţelor individuale şi colective, care pot fi satisfăcute, de sfera privată

---

[4] A se vedea, J. Rivero, J. Waline, ***Droit administratif***, 14e éditions, Dalloz, Paris, 2002, p. 10.

[5] A se vedea, în acest sens, J. Waline, ***Droit administratif***, Dalloz, 2010, p. 2 şi urm.

a societăţii civile, de cea a trebuinţelor care au nevoie de o susţinere publică, prin intermediul administraţiei publice.

Pornind de la această delimitare, se operează distincţia între administraţia publică şi cea privată, dimensiunile acestei distincţii rămânând la îndemâna Parlamentului. Cu alte cuvinte, subiectul care determină graniţele şi conţinutul fiecărei forme de administraţie este Parlamentul, iar actul prin care se face o astfel de distincţie este legea. În realizarea acestei sarcini, Parlamentul îşi poate rezerva exercitarea unor funcţii proprii administraţiei publice (de exemplu numirea în funcţii specifice autorităţilor administraţiei publice, stabilirea funcţiilor acestora) sau poate încredinţa atribuţii administrative puterii executive, după cum poate delimita sfera administraţiei publice de stat de cea a administraţiei publice locale, stabilind şi relaţiile dintre acestea, precum şi prerogativele specifice ale fiecăreia. Din moment ce aceste distincţii sunt stabilite de lege este normal ca aceia care îndeplinesc servicii administrative să se supună legii, chiar dacă fac parte din administraţia publică locală sau din administraţia privată ori fac parte din categoria celor care intră în relaţii cu oricare dintre aceste forme ale administraţiei.

În afara acestui imperativ, satisfacerea serviciilor necesare populaţiei este imposibilă în condiţii de siguranţă şi de echitate, iar statul de drept se află în pericol.

Din nefericire, atunci când satisfacerea trebuinţelor individuale şi a celor publice se află în contradicţie, legea a derogat de la dreptul comun, clădind o necesară ierarhie în satisfacerea intereselor private şi a celor generale ale societăţii, pentru salvgardarea acestora din urmă. În această ultimă aserţiune îşi găseşte raţiunea de a fi dreptul administrativ, ca o ramură distinctă a dreptului public, prin care se derogă de la prevederile dreptului privat, pentru a da satisfacţie intereselor generale şi trebuinţelor colective care nu pot fi satisfăcute prin intermediul activităţii firmelor sau al persoanelor private.

Dar, tocmai această coincidenţă, a planului interesului general sau al binelui comun cu planul intereselor personale ale celor care trebuie să le pună în practică, naşte cea mai gravă maladie a administraţiei publice: corupţia. Cauzele acesteia sunt extrem de diverse, dar practicile sale scot în evidenţă faptul că o persoană care deţine o funcţie publică abdică de la exercitarea acesteia în interes public, condiţionându-şi prestaţiile de avantaje personale materiale sau de altă natură.

Aici se naşte marea noapte a funcţiei publice, de aici încolo ea încetează să mai acţioneze în interesul acelora pentru care a fost instituită, serviciul public respectiv se dezamorsează de resorturile sale sociale şi administraţia refuză să se subordoneze scopurilor pentru care a fost creată. Tocmai această pierdere a funcţiilor administraţiei publice, prin corupţie, reprezintă temeiul fundamental al tragerii la răspundere juridică a membrilor Guvernului, a altor funcţionari publici pentru neîndeplinirea corespunzătoare a atribuţiilor funcţiei, ca şi pentru celelalte fapte cu caracter penal, stabilite de legea răspunderii ministeriale sau de Codul penal.

Această condamnare penală a persoanelor, care îndeplinesc funcţii specifice administraţiei publice, are în vedere şi un alt avantaj al acestora, respectiv faptul că ele nu funcţionează în administrarea treburilor publice prin mijloace proprii dreptului privat, ci au la dispoziţie instrumentele specifice puterii publice[6]. Utilizarea acestora în dezacord cu interesele serviciului public reprezintă o gravă abatere de la statutul funcţiilor de membru al Guvernului sau al administraţiei publice.

2. Noţiunea de organizare administrativă în practica şi doctrina contemporană

În dreptul administrativ şi în ştiinţa administraţiei, noţiunile de organizare, formă şi structură riscă să se confunde

[6] *Ibidem*, p. 12.

datorită conţinutului asemănător care le este atribuit. Până nu demult, juriştii au preferat noţiunea de organizare administrativă, adesea vorbindu-se de forme ale organizării administrative. Reprezentanţii ştiinţei administraţiei, de altfel, reprezentanţii aplicării principiilor şi tehnicilor managementului în administraţia publică au utilizat un termen specific acestei ramuri a ştiinţei, acela de *structură*. Acest termen, în dreptul administrativ, a avut şi are aceeaşi semnificaţie cu cel de organizare administrativă, în sensurile sale fundamentale. În filosofia structuralistă, conceptul de structură desemnează ordonarea unor părţi care formează o entitate de sine stătătoare[7]. Cu alte cuvinte, organizarea ne apare ca un mod de a vedea o instituţie în aşezarea componentelor sale, în timp ce structura ne duce cu un pas mai departe, urmând să vedem şi relaţiile din interiorul acesteia, ca şi pe cele care apar în mediul în care există şi care confirmă ceea ce este stabil şi esenţial în organizarea sa. Pe această cale, administraţia publică nu mai poate fi concepută într-o dublă accepţiune, organică şi materială, deoarece elementele de structură sunt concepute ca o integrare a unei activităţi într-un cadru organizatoric determinat. În acelaşi timp, noţiunea de structură, prin relaţionare cu alte elemente ale mediului în care activează, nu poate fi despărţită de activitatea care se desfăşoară în interiorul său şi nici de dependenţele şi de implicaţiile exterioare ale acesteia, deoarece relaţiile nu pot fi concepute fără desfăşurarea activităţii administrative.

În cele ce urmează, noţiunile „structuri administrative" sau „structuri politice" desemnează, deopotrivă, activităţi administrative sau politice şi componente organizaţionale care le aduc la îndeplinire.

Conceptul de organizare este ancestral, cel de structură este modern. Promotorul conceptului de organizare este Henri

---

[7] A se vedea A. Lalande, ***Vocabulaire tehnique et critique de la philosophie,*** P.U.F., Paris, 2006, p. 1031.

Fayol care, studiind procesul de conducere, a introdus în sfera acestuia previziunea, organizarea, comanda, coordonarea şi controlul[8].

Organizarea reprezintă, astfel, cea de-a doua fază a conducerii, fiind precedată de latura predictivă a conducerii, respectiv de previziune.

O altă variantă de stabilire a locului organizării în procesul conducerii a fost elaborată de Luther Gulick, care prin asocierea funcţiilor specifice administraţiei – planificare, organizare, personal, dirijare, coordonare, raportare şi buget – a elaborat conceptul POSDCORB[9] care, fără a se disocia de concepţia lui H. Fayol, amplifică diferite elemente componente ale unor funcţii ale conducerii, dându-le statut independent.

După cum se poate observa, încă de la începuturile studierii sale, organizarea a fost concepută ca o funcţie a conducerii sau ca un element component al acesteia.

În largul spaţiu al organizării un loc distinct revine administraţiei publice, care, la rândul ei, este instituită pentru a îndeplini funcţii manageriale. Acest paradox, în care aparent se află administraţia publică, derivă din poziţia sa intermediară între autorităţile puterii legislative, ale celei executive şi populaţie, ale cărei nevoi trebuie să le satisfacă, mijlocind interesele generale, particulare şi locale, prin intermediul serviciilor publice şi al altor mijloace şi tehnici, pe care le are la dispoziţie.

Statul procedează la organizarea administraţiei publice prin Constituţie şi legi, stabilind, pe de o parte, organizarea administrativă a teritoriului, iar, pe de altă parte, implantarea şi rolul autorităţilor publice în aceste unităţi administrativ-

---

[8] H. Fayol, ***General and industrial management***, Isaac Pitman & Sons, LTD, London,1949, p. 3.

[9] L. Gulick, ***Notes on the theory of organisation*** în L. Gulick şi L.Urwick, ***Papers on the science of administration***, Institute of Public Administration, New York, 1937, p. 13.

teritoriale. Plecând de la aceste criterii, administraţia publică se poate împărţi în administraţie centrală şi administraţie teritorială, în administraţie de stat şi administraţie locală, în administraţie generală şi administraţii specializate[10].

Administraţia centrală este compusă din autorităţile puterii executive care, pe lângă rolul lor politic, îndeplinesc şi sarcini administrative (Preşedinte, Rege, Guvern), cărora li se adaugă administraţiile ministeriale şi neministeriale de specialitate organizate la nivel central. Dincolo de aceste organe centrale, înzestrate cu competenţă teritorială generală, extinsă la nivelul întregii ţării, statul are nevoie, pentru realizarea funcţiilor sale atât de o organizare a teritoriului în unităţi administrativ-teritoriale, cât şi de o implantare a unor autorităţi în cadrul acestora (prefecţi, primari, şefi de servicii ale ministerelor etc.).

Statul, definit ca mod de organizare a puterii publice a unei populaţii situate pe un anumit teritoriu, îşi realizează funcţiile sale – legislativă, executivă şi judecătorească – printr-un sistem de autorităţi publice. Implantarea acestor autorităţi în teritoriu reprezintă o condiţie a asigurării funcţionalităţii statului.

De regulă, în statele unitare, structurile autorităţilor publice sunt dispuse în capitala statului şi în unităţile sale administrativ-teritoriale (comune, districte, departamente, regiuni etc.). În principiu, în capitala statului îşi au sediul organele puterii legiuitoare, ale puterii executive, ale administraţiei ministeriale, ale celorlalte autorităţi ale administraţiei centrale de specialitate şi ale autorităţilor judecătoreşti de vârf.

Autorităţile puterii legislative sunt de regulă concentrate în capitala statului. Cele ale puterii executive, în funcţie de concepţia care stă la baza organizării acestei puteri, se află

---

[10] A se vedea A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, ***Traité de droit administratif,*** tome 1, 14e Édition, L.G.D.J., Paris, 1996, p. 53.

numai în capitală sau în capitală şi în unităţile administrativ-teritoriale. Astfel, în statele în care puterea executivă este redusă la şeful statului şi Guvern, aceste autorităţi sunt implantate numai în capitală. În alte state, în care prin putere executivă se înţeleg atât autorităţile care exercită atribuţii de şef de stat şi de guvernare, cât şi autorităţile administraţiei publice centrale sau locale, competenţa teritorială a acestora se delimitează după nivelul central sau local al implantării acestora.

Aşa cum se poate observa, statul, în această accepţiune, reprezintă un mod de structurare a administraţiei publice şi el dobândeşte sensul de persoană juridică de drept public, responsabilă de actele şi faptele agenţilor săi administrativi.

Administraţia de stat şi administraţia locală sunt categorii complementare în stat, în sensul că administraţia ţării este încredinţată unor autorităţi statale (administraţia centrală de stat şi derivaţiile sale teritoriale) şi unor autorităţi locale care, fără a fi statale, îndeplinesc sarcina de a administra interesele colectivităţilor locale, chiar şi în cazul în care unele dintre acestea îndeplinesc şi atribuţii statale. Din această perspectivă, statul, deşi coincide cu teritoriul său, admite că pe interiorul acestuia pot exista colectivităţi locale care se administrează prin forţe proprii, sub controlul administrativ al autorităţilor statale[11].

Administraţia generală şi administraţiile de specialitate se deosebesc după natura competenţei acestora. Administraţia generală, fie ea centrală sau locală, se caracterizează prin aptitudinea generală şi abstractă a acesteia de a interveni în orice domeniu ce revine administraţiei publice. Astfel, Regele, Preşedintele, Guvernul, prefectul sau primarul sunt autorităţi

---

[11] Din acest punct de vedere, statul reprezintă numai elementul central al puterilor publice, în opoziţie cu colectivităţile publice locale. A se vedea, în acest sens, A. Hauriou, ***Droit constitutionnel et institutions politiques***, 2e Édition, Montchrestien, Paris, 1967, p. 90.

ale administraţiei generale sau autorităţi cu competenţă generală în spaţiul teritorial al ţării ori, după caz, în cel al unităţilor administrativ-teritoriale. Spre deosebire de acestea, administraţiile specializate sunt competente să exercite atribuţii numai într-un anumit domeniu sau ramură de activitate. În rândul acestora intră ministerele, celelalte autorităţi ale administraţiei publice centrale de specialitate, ramificaţiile teritoriale ale acestora, precum şi serviciile specializate ale administraţiei locale.

În toate cazurile, raporturile dintre autorităţile centrale şi cele teritoriale se caracterizează prin grade diferite de dependenţă faţă de centru, respectiv prin deconcentrare sau descentralizare administrativă, principii care domină organizarea administraţiei publice.

A. Organizarea centralizată a administraţiei publice

Administraţia publică reprezintă un sistem administrativ în cadrul căruia exercitarea atribuţiilor de către autorităţile administrative este supusă, direct sau indirect, puterii ierarhice a autorităţii executive. Acesta presupune un control prealabil asupra activităţii autorităţilor locale, un control posterior, în cadrul căruia se poate recurge la suspendarea, anularea sau reformarea actelor autorităţilor subordonate, pe motive de oportunitate fie pe motive de ilegalitate, sau chiar la înlocuirea organelor locale şi un control posterior în exercitarea atribuţiilor acestora, de către organele ierarhic superioare. Tabloul nu ar fi complet dacă nu am releva că organele ierarhice pot recurge la sancţiuni disciplinare, care pot merge până la revocarea din funcţie sau până la revocarea organului local.

Susţinerea ideologică a unui asemenea sistem este legată de nerecunoaşterea diversităţii intereselor, aspiraţiilor, condi-

ţiilor de viaţă etc. în cadrul unui stat, care, apărându-şi unitatea de acţiune, uită că aceasta se află în contradicţie cu diversitatea intereselor componentelor sale. Iraţionalitatea unei asemenea dogme este demonstrată de faptul că aceste sisteme sunt iremediabil supuse reformării sau destrămării, în virtutea tendinţelor centrifuge pe care le generează, punând în primejdie însăşi existenţa statului respectiv.

Organizarea centralizată a statului se caracterizează, deci, prin faptul că exercitarea atribuţiilor de către autorităţile administrative teritoriale este supusă, direct sau indirect, puterii ierarhice, a celor care guvernează[12].

Centralizarea şi descentralizarea reprezintă două moduri opuse de a concepe relaţiile dintre administraţia centrală şi administraţia locală.

În virtutea principiilor care guvernează statul unitar, soluţionarea problemelor administraţiei de stat, pe întregul teritoriu, este dependentă de existenţa unei administraţii centrale şi a unei administraţii locale, organizate în toate unităţile administrativ-teritoriale. Gradul de dependenţă a administraţiei locale de administraţia centrală reprezintă criteriul care separă sistemele centralizate de cele descentralizate.

Centralizarea, caracteristică diverselor etape de evoluţie a vieţii statale şi îndeosebi regimurilor totalitare, exclude posibilitatea ca autorităţile locale să acţioneze în baza unei iniţiative proprii, fără aprobarea venită de la centru. În baza acestui principiu, singura voinţă care permite soluţionarea problemelor celor administraţi este voinţa organelor centrale. Autorităţile locale acţionează, în exclusivitate, pentru ducerea la îndeplinire a sarcinilor primite de la centru, fără a putea lua decizii proprii. Chiar atunci când recepţionează cereri pentru rezolvarea unor probleme locale, ele sunt obligate să acţioneze pentru soluţionarea acestora în conformitate cu directivele

---

[12] A se vedea ***Lexique de termes juridiques***, 8e édition, Dalloz, Paris, 1990, p. 80.

primite de la centru sau să le transmită organelor competente pentru soluţionarea lor.

Sistemele administrative centralizate dispun şi ele, în cele mai multe cazuri, de autorităţi publice teritoriale, dar aceste autorităţi sunt, de regulă, numite şi revocate de organele centrale. Ele nu acţionează în nume propriu, nu dispun de personalitate juridică şi iau măsuri numai în numele statului.

Centralizarea poate îmbrăca forma concentrării administrative şi forma deconcentrării administrative.

Concentrarea administrativă este un sistem care, în statele care dispun de un teritoriu cât de cât extins, nu se poate realiza deoarece acest sistem presupune gruparea tuturor autorităţilor administrative la sediul puterii executive.

Un asemenea sistem „nu este numai absurd, dar şi impracticabil"[13]. El blochează soluţionarea unor probleme minore de către colectivităţile locale, supraîncarcă sarcinile administraţiei centrale şi riscă să contravină scopului pentru care a fost creat, generând tensiuni şi diferende care, prin prelungire în timp, pot duce la paralizarea activităţii pe plan local.

Deconcentrarea administrativă presupune existenţa unor autorităţi centrale şi a unor autorităţi locale ale statului, acestora din urmă încredinţându-li-se putere de decizie, care se exercită însă sub controlul autorităţilor ierarhice superioare. Deconcentrarea administrativă este un paleativ adus principiului centralizării, în virtutea căruia se încearcă să se evite consecinţele negative ale unei stricte centralizări statale. În baza deconcentrării administrative, se admite ideea potrivit căreia autorităţile administrative locale ale statului beneficiază de o putere proprie de decizie în anumite materii predeterminate. Cu toate acestea, sistemul administrativ îşi păstrează caracteristicile unui sistem centralizat, deoarece aceste autori-

---

[13] Ch. Debbasch, *Institutions administratives*, L.G.D.J., Paris, 1972, p. 66.

tăţi sunt prelungiri teritoriale ale administraţiei centrale. Deciziile luate de autorităţile administraţiei din teritoriu rămân însă decizii luate în numele statului, iar răspunderea agenţilor administrativi operează faţă de organele centrale, în virtutea dependenţei ierarhice a organelor locale ale administraţiei publice de stat faţă de cele centrale.

Deconcentrarea reprezintă, totuşi, un pas pe calea recunoaşterii diversităţii problemelor locale, admiţându-se o anumită adaptare a deciziilor luate de autorităţile teritoriale la specificul lor. În acest sens, prof. A. Teodorescu atribuia deconcentrării administrative capacitatea de a lărgi atribuţiile agenţilor puterii centrale aşezaţi în judeţe sau în comune[14]. Aceeaşi idee o găsim şi în opere actuale în care se precizează că obiectul deconcentrării îl constituie transferul atribuţiilor autorităţilor centrale la reprezentantul local al acestora (prefect) ori la reprezentanţii locali ai statului, ca şi a dreptului de tutelă administrativă de la organele centrale de stat la reprezentanţii locali ai acestora[15].

B. Descentralizarea

Descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităţilor umane sau serviciilor publice să se administreze ele însele sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorităţi proprii şi le dotează cu resursele necesare[16].

Esenţa descentralizării administraţiei constă în transferarea unor atribuţii ale diverselor autorităţi centrale unor

---

[14] A se vedea A. Teodorescu, ***Tratat de drept administrativ***, vol. I, Bucureşti, 1929, p. 247.

[15] A se vedea A. de Laubadère, J.C.Venezia, Y. Gaudemet, ***op. cit.***, p. 111.

[16] A se vedea Ch. Debbasch, ***op. cit.***, p. 160.

autorităţi care funcţionează în unităţile administrativ-teritoriale şi chiar autorităţilor colectivităţilor locale. Prin descentralizare, administraţia publică devine mai eficientă şi mai operativă, problemele care interesează populaţia nu se mai îndosariază în birourile ministeriale, ci se soluţionează la niveluri inferioare, în condiţii de oportunitate şi de operativitate sporită.

Descentralizarea cunoaşte două forme: descentralizarea administrativă teritorială şi descentralizarea tehnică.

a. Descentralizarea administrativă teritorială

Descentralizarea este legată de recunoaşterea colectivităţilor locale şi a dreptului acestora de a se administra ele însele. Pentru ca o colectivitate locală să fie considerată descentralizată este necesar să fie îndeplinite următoarele condiţii:

1. colectivitatea locală să beneficieze de personalitate juridică;

2. colectivitatea locală să dispună de autorităţi administrative proprii;

3. supravegherea colectivităţii locale de către autorităţi să se realizeze numai prin intermediul unor forme de control stabilite de lege[17].

Descentralizarea administrativă teritorială are drept suport ideea autonomiei locale. În virtutea acestui concept, consacrat de *Charta Europeană a Autonomiei Locale*[18], colectivităţile locale îşi constituie o administraţie proprie, care se organizează şi funcţionează în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice, eligibilităţii autorităţii administraţiei publice locale,

---

[17] A se vedea, în acest sens, A. de Laubadère, ***Traité de droit administratif***, tome 1, 8e édition, L.G.D.J., Paris, 1980, p. 90.

[18] Adoptată la Strassbourg, la 15 octombrie 1995, ratificată prin Legea nr. 199/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 331 din 26 noiembrie 1997.

legalităţii şi al consultării cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit[19].

Din acest text legal se desprinde ideea că administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se organizează şi funcţionează pe baza mai multor principii, dintre care *principiile descentralizării administrativ-teritoriale, autonomiei locale şi deconcentrării serviciilor publice reprezintă principii de bază.*

Cu toate acestea, ne întrebăm dacă aceste principii trebuiau menţionate în integralitatea lor la baza organizării şi funcţionării administraţiei publice locale.

În opinia noastră, principiul autonomiei locale integrează, în cuprinsul său, şi principiile descentralizării şi al deconcentrării serviciilor publice. Textul de lege se referă la descentralizarea serviciilor publice, deşi noi utilizăm în lucrare termenul de deconcentrare administrativă, care presupune existenţa, în unităţile administrativ-teritoriale, a unor extensii ale ministerelor conduse de prefect şi care au rolul de a duce la soluţionare, pe plan local, atribuţiile ministerelor şi ale altor organe centrale de specialitate ale administraţiei centrale, asigurând o legătură mai facilă între cetăţean şi autorităţile publice. În felul acesta, considerăm că organizarea şi funcţionarea administraţiei publice în unităţile administrativ-teritoriale nu se bazează pe principiul deconcentrării serviciilor publice, acest principiu fiind legat de organizarea şi funcţionarea administraţiei publice ministeriale şi extraministeriale.

Realizarea principiului autonomiei locale nu poate avea loc decât în limitele legii. Autorităţile administraţiei publice locale prin care se exercită autonomia locală – consiliul local şi primarul – nu pot acţiona decât în limitele legii pentru ducerea la îndeplinire a trebuinţelor locale şi pentru punerea în aplicare

[19] A se vedea art. 2 alin. (1) din Legea administraţiei publice locale nr. 215 din 23 aprilie 2001.

a atribuţiilor pe care statul le conferă prin lege. De aici trebuie trasă concluzia că autonomia locală nu se opreşte la soluţionarea unor probleme de interes local, ci are o sferă mult mai largă. Astfel, prin art. 3 al Legii nr. 215/2001 se stabileşte că „Prin autonomie locală se înţelege dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condiţiile legii". Legea îi îndrituieşte primarii, consiliile locale, consiliile judeţene şi preşedinţii acestora să ducă la îndeplinire atribuţiile de interes local sau statal.

Autonomia locală este, deci, limitată în conţinut prin lege. Ea poate fi doar administrativă şi financiară şi poate fi exercitată pe baza şi în limitele prevăzute de lege. Conţinutul său se referă la organizarea, funcţionarea, competenţele şi atribuţiile, precum şi la gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparţin comunei, oraşului, municipiului sau judeţului, după caz.

O dispoziţie interesantă a legii este cuprinsă în art. 5 al acesteia. Potrivit acestui articol, autorităţile administraţiei publice locale exercită, în condiţiile legii, competenţe exclusive, competenţe partajate şi competenţe delegate. Legea nu dă nicio definiţie acestor competenţe. Cu toate acestea, doctrina juridică ne permite să formulăm anumite concluzii.

Astfel, competenţele exclusive sunt prevăzute în sarcina autorităţilor administraţiei publice locale şi pot fi exercitate de acestea fără vreun amestec din exterior. Un exemplu, în această materie, îl constituie gestionarea bunurilor care aparţin unităţilor administrativ-teritoriale în care funcţionează.

Competenţele partajate se exercită împreună cu alte autorităţi publice, de regulă cu cele judeţene, atunci când este vorba de realizarea unor servicii publice de interes judeţean.

Competenţele delegate reprezintă un exemplu tipic de descentralizare administrativă, în sensul că anumite atribuţii

statale sunt conferite autorităţilor administraţiei publice locale, permiţând, pe această cale, un acces mai uşor al cetăţeanului la beneficiul unor servicii publice.

1. Recunoaşterea personalităţii juridice a colectivităţilor locale

Teoria unităţilor administrativ-teritoriale, înţelese ca elemente ale colectivităţii naţionale, are la bază existenţa unor interese proprii ale acestor colectivităţi sau a unor probleme locale specifice[20]. Pe de altă parte, statul nu este apt să soluţioneze, prin mijloacele de care dispune şi în condiţii de operativitate şi eficienţă, ansamblul acestor probleme. De aceea, statul este cel care stabileşte care dintre problemele ce intră la un moment dat în sfera administraţiei de stat vor fi de competenţa serviciilor publice statale şi care vor intra în sfera de competenţă a autorităţilor locale. De regulă, sfera problemelor locale este stabilită sau delimitată prin Constituţie ori prin lege. Existenţa acestor probleme specifice ale colectivităţilor locale presupune şi existenţa unor mijloace materiale de realizare a acestora, cum ar fi patrimoniu propriu, un corp de funcţionari care să gestioneze treburile publice, o anumită autonomie financiară care se bazează pe existenţa unui buget propriu. Pe o asemenea fundamentare, colectivităţilor locale li se acordă personalitate juridică, asigurându-li-se posibilitatea de a participa la circuitul juridic în nume propriu.

Pe această bază, colectivităţile locale, organizate în circumscripţii administrative care coincid sau diferă de unităţile administrativ-teritoriale ale statului, devin persoane

---

[20] Prof. P. Negulescu definea principiul descentralizării printr-un regim administrativ care admite ... ca îngrijirea intereselor locale sau specifice să fie încredinţată la autorităţi ai căror titulari, aleşi de corpul electoral local, pot să stabilească norme valabile pentru locuitorii din acea localitate ... . A se vedea P. Negulescu, **Tratat de drept administrativ**, vol. I, Bucureşti, 1934, p. 610.

juridice. Potrivit legii, prin colectivitate locală se înţelege totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială (art. 3 alin. (4) al Legii nr. 215/2001). Exercitarea atribuţiilor acestor persoane juridice este încredinţată autorităţilor proprii ale acestora, care se bucură şi de autonomie, în condiţiile stabilite de lege. Aceste autorităţi sunt autonome în exercitarea atribuţiilor persoanelor juridice pe care le reprezintă, dar nu pot ieşi de sub controlul alegătorilor şi al statului, exercitat pe căi legale.

2. Autorităţile autonomiei locale

Primarii şi consiliile locale, înţelese ca elemente ale descentralizării administrative sunt cele care soluţionează în unităţile administrativ-teritoriale problemele specifice colectivităţilor locale. Pentru a ne găsi în faţa descentralizării administrative este necesar ca aceste autorităţi locale să fie reprezentantele colectivităţii locale şi nu reprezentanţi ai statului plasaţi în fruntea unităţilor administrativ-teritoriale. Aceasta presupune ca autorităţile locale să rezulte din alegeri libere, desfăşurate în unitatea administrativ-teritorială. În aceste condiţii, putem spune că primarul sau consiliul local sunt autorităţi ale autonomiei locale pentru că ele au rezultat din alegeri, în timp ce prefectul şi conducătorii serviciilor deconcentrate în unităţile administrativ-teritoriale sunt autorităţi ale activităţii executive, în virtutea numirii lor de către autorităţile centrale şi a competenţelor pe care le exercită în numele administraţiei centrale de specialitate.

3. Descentralizarea administrativă

Prima formă a descentralizării o constituie cea administrativă teritorială şi ea nu înseamnă independenţa totală a colectivităţilor locale faţă de statul în care ele sunt organizate. În virtutea acestei dependenţe faţă de stat, autorităţile publice centrale îşi rezervă dreptul de a supraveghea activitatea

colectivităţilor locale, exercitând asupra acestora un anumit tip de control, care poartă denumirea de tutelă administrativă. Această denumire este preluată prin analogie din dreptul civil, unde are semnificaţia de instituţie juridică prin intermediul căreia se ocrotesc interesele unui minor sau ale unei persoane puse sub interdicţie[21]. Cu toate acestea, în dreptul administrativ, noţiunea de tutelă nu are în vedere atât protejarea intereselor colectivităţilor locale, cât mai ales ocrotirea interesului general, cu care aceste colectivităţi locale pot veni în contradicţie, în special prin emiterea unor acte administrative neconforme cu legea.

Tutela administrativă comportă atât un control asupra persoanelor care deţin funcţii în autorităţile colectivităţilor descentralizate (revocarea sau suspendarea din funcţie), cât şi un control asupra actelor acestora, care poate merge de la aprobare până la anularea, suspendarea sau reformarea lor.

Noţiunea de tutelă administrativă devine o noţiune care îşi reduce şansele de supravieţuire pe măsură ce descentralizarea se extinde, iar posibilităţile de control ale organelor centrale asupra colectivităţilor teritoriale se reduc ca amploare şi importanţă. Astfel, în Franţa, începând cu anul 1982, când s-a renunţat la aprobarea actelor colectivităţilor locale de către autorităţile centrale şi anularea actelor colectivităţilor locale pe cale administrativă, în favoarea instanţelor judecătoreşti, termenul de tutelă a fost înlocuit cu cel de control jurisdicţional, care se limitează la verificarea legalităţii actelor, fără a se statua asupra oportunităţii lor[22].

---

[21] A se vedea, M. Mureşan, P. Vasilescu, J. Kocsis, M. David, S. Fildan, ***Dicţionar de drept civil***, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2009, p. 677 şi urm.

[22] A se vedea A. de Laubadère, J.C.Venezia, Y. Gaudemet, ***op.cit.***, p. 135.

b. Descentralizarea tehnică

O altă formă a descentralizării o constituie descentralizarea tehnică. Ea se realizează prin acordarea unei anumite autonomii unui serviciu public, conferindu-i acestuia personalitate juridică[23]. Exemplul cel mai elocvent de descentralizare a serviciilor publice îl constituie universităţile care, prin dobândirea autonomiei, se transformă în servicii publice descentralizate, care se bazează pe recunoaşterea unui patrimoniu propriu şi a personalităţii juridice, precum şi a unui control de tutelă, mai mult sau mai puţin extins.

În general, descentralizarea tehnică se realizează prin constituirea unor instituţii publice sau a unor instituţii de utilitate publică înzestrate cu personalitate juridică, bazate pe proprietatea privată, fie a statului, fie a persoanelor fizice sau a unor persoane juridice.

Descentralizarea serviciilor publice presupune, deci, acordarea personalităţii juridice, scoaterea acestora de sub controlul ierarhic şi plasarea lor sub regulile tutelei administrative. În măsura în care aceste standarde nu sunt realizate de serviciile exterioare ale administraţiei publice centrale nu ne aflăm în prezenţa descentralizării acestor servicii, ci a deconcentrării acestora. *Deconcentrarea serviciilor publice este o formă a centralizării şi se află în opoziţie cu descentralizarea tehnică.* În aceste condiţii, serviciile exterioare ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale de specialitate ale administraţiei de stat nu pot fi caracterizate ca servicii descentralizate, ci doar ca servicii deconcentrate.

În mod aparent, o asemenea caracterizare pare a fi în contradicţie cu textele constituţionale, în redactarea lor din 1991. În realitate, descentralizarea administrativ-teritorială şi descentralizarea tehnică sunt creaţii ale doctrinei administrative şi ele reflectă un proces care se produce în organizarea

[23] A se vedea A. de Laubadère, *op. cit.*, p. 100.

administraţiei publice, fără a fi consacrate pe plan legislativ. Din această perspectivă, textele Constituţiei României, în forma lor iniţială, care se referă la descentralizarea serviciilor publice trebuie înţelese într-un sens larg, deoarece legiuitorul constituant a atribuit principiului descentralizării serviciilor publice atât sensul de deconcentrare administrativă, cât şi pe cel de descentralizare tehnică, acestea urmând a se derula în procesualitatea lor istorică. În urma revizuirii Constituţiei din anul 2003, descentralizarea şi deconcentrarea administrativă au dobândit un statut constituţional distinct. Pe această cale, au fost demarcate conceptele de descentralizare şi deconcentrare administrativă. Astfel, potrivit art. 120 din Constituţie: „Administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale şi deconcentrării serviciilor publice".

C. Autonomia locală

Una din formele moderne de exprimare a principiului descentralizării administrative o constituie autonomia locală. Descentralizarea administrativă reprezintă un principiu revendicat de doctrină şi o tendinţă în evoluţia administraţiei publice pentru realizarea autonomiei locale[24].

În evoluţiile europene, autonomia locală reprezintă un principiu codificat care dă expresie descentralizării administrative şi impune cu putere imperativă implementarea acestuia, cu respectarea unor reguli precise. Autonomia locală se asociază cu stabilirea unui statut distinct al colectivităţilor locale, al autorităţilor acestora, în raport cu administraţia de stat şi cu autorităţile care exercită funcţiile acesteia în unităţile administrativ-teritoriale.

---

[24] La baza descentralizării se află ideea unei anumite autonomii locale. A se vedea, în acest sens, A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 104.

Esenţa acestui principiu este legată de colectivităţile locale, care în documentul Consiliului Europei intitulat „Carta Europeană: Exerciţiul autonom al puterii locale", din 15 octombrie 1985, sunt definite, ţinându-se seama de reglementările naţionale, ca fiind colectivităţi locale de bază (comune, districte, departamente), dar şi colectivităţi regionale, în măsura în care statele-părţi la această Convenţie nu recurg la rezervele pe care Carta le permite[25].

Potrivit aceluiaşi document, autonomia locală este înţeleasă ca un principiu stabilit prin Constituţie sau prin legile statelor părţi, care conferă colectivităţilor locale dreptul şi capacitatea de a rezolva şi de a gestiona, în cadrul legii, sub propria răspundere şi în interesul populaţiei acestora, o parte importantă din treburile publice.

Exercitarea acestui drept este conferită unor consilii sau adunări compuse din membri aleşi prin vot liber, secret, egal, direct şi universal, care pot dispune de organe executive responsabile în faţa acestora.

Existenţa acestor organe alese nu poate aduce atingere dreptului cetăţeanului de a apela, pentru soluţionarea problemelor proprii, la aceste organe, la referendum sau la alte modalităţi de participare directă a cetăţenilor, în măsura în care legea permite aceste forme.

Sfera de competenţă a colectivităţilor locale trebuie să fie stabilită prin Constituţie sau prin lege, iar iniţiativa în cadrul acestor competenţe nu poate fi limitată.

Se poate observa că, astfel definit, principiul autonomiei locale nu se diferenţiază de descentralizarea administrativă, dar utilitatea acestui principiu derivă din faptul că descentralizarea administrativă este mai degrabă o creaţie a doctrinei şi a

---

[25] Un document internaţional cu un conţinut asemănător îl constituie ***Declaraţia universală cu privire la autonomia locală***, semnată la Rio de Janeiro, la cel de-al 27-lea Congres Mondial al Uniunii Internaţionale a Autorităţilor Locale, în 26 septembrie 1985.

practicii administrative decât o realitate juridică universală sau măcar europeană. Într-adevăr, diferenţele care apar în diferite ţări europene în privinţa aplicării descentralizării administrative sunt atât de mari, încât supunerea colectivităţilor locale unor reguli comune, de altfel destul de flexibile, nu poate fi decât un lucru dezirabil. Pe de altă parte, autonomia administrativă reprezintă un principiu care vizează în exclusivitate autonomia colectivităţilor locale, dincolo de spaţiul în care administraţia de stat rămâne competentă să intervină. În acelaşi timp, Carta Europeană abandonează concepţia clasică a tutelei administrative şi o înlocuieşte cu cea de control administrativ asupra acţiunii colectivităţilor locale, care trebuie reglementat numai prin lege sau prin Constituţie. Acest control este în principiu un control de legalitate, inclusiv cu referire la respectarea principiilor constituţionale, dar el poate fi şi un control de oportunitate, privitor la sarcinile încredinţate ori delegate colectivităţilor locale.

O regulă importantă referitoare la controlul administrativ al colectivităţilor locale are în vedere respectarea proporţionalităţii intervenţiei autorităţii de control în raport cu importanţa intereselor pe care aceasta înţelege să le ocrotească, element care ţine de aprecierile politice care se oficializează în fiecare stat.

Principiul autonomiei locale îşi găseşte o puternică susţinere în materia resurselor financiare ale colectivităţilor locale. Potrivit Cartei Europene, colectivităţile locale au dreptul la resurse financiare proprii şi suficiente pentru a-şi exercita, în mod liber, competenţele recunoscute de lege. Şi aici operează regula proporţionalităţii, respectiv resursele financiare trebuie să fie proporţionale cu atribuţiile stabilite de lege. Resursele financiare ale colectivităţilor locale trebuie să provină din:

a. impozite locale, în limitele stabilite de lege;
b. venituri realizate din activităţi proprii;

c. subvenţii, pe cât posibil necondiţionate, acordate în condiţii de repartizare financiară justă.

Un element al autonomiei locale îl constituie dreptul colectivităţilor locale de a se asocia cu alte colectivităţi locale în vederea realizării unor sarcini de interes comun, în condiţiile legii, sau de a coopera cu colectivităţile locale ale altor state.

Protecţia legală a autonomiei locale se realizează prin dreptul colectivităţilor locale de a recurge la organele judecătoreşti pentru a-şi asigura liberul exerciţiu al atribuţiilor şi pentru respectarea drepturilor conferite de Constituţie şi de lege.

Realizarea descentralizării administrative şi aplicarea principiului autonomiei locale au înregistrat progrese însemnate, în ultima vreme, în ţările europene. Sunt de menţionat, în acest sens, legile privitoare la descentralizarea administrativă, adoptate în Franţa în anii 1982 şi 1983, ca şi legile apărute în alte state europene, în special după anul 1985. Astfel, în Belgia, la 26 mai 1989 a fost ratificată Noua lege comunală, iar în Italia a apărut Legea autonomiei locale nr.142 din 8 iunie 1990.

Se poate observa că statutul colectivităţilor locale, în diferite state, este aşezat la ora actuală fie sub semnul descentralizării administrative, fie sub cel al autonomiei locale, termenii având un conţinut aproape identic, ceea ce ne determină să analizăm starea colectivităţilor locale sub conotaţiile a ceea ce vom denumi, în continuare, regim local, concept care poate asimila multiplele variaţii ale raportului centralizare-descentralizare, ca şi cele ale definirii puterii locale în raport cu puterea centrală.

Autonomia locală, în plan european şi universal, nu este sinonimă au autoadministrarea, concept ce exclude coexistenţa colectivităţilor locale într-un stat unitar. Adeseori, termenul englezesc de *self-government* este tradus prin autoadministrare, fără să se ţină seama de faptul că în Anglia administraţia locală

este cunoscută sub denumirea de *local government*, iar autonomia în cadrul acestuia se traduce prin *self-government*[26].

D. Raportul dintre descentralizare, autonomie locală şi federalism

Problema autonomiei locale se pune numai în statele unitare sau în statele componente ale unei federaţii. În toate cazurile, autonomia locală relevă gradul de independenţă a colectivităţilor locale în raport cu statul din care fac parte. Ca atare, autonomia locală nu poate fi confundată cu organizarea raporturilor dintre statul federal şi componentele acestuia. În statele federale (Elveţia, S.U.A., Germania etc.) relaţiile dintre statul federal şi statele componente ale federaţiei ori ale confederaţiei exclud în toate cazurile orice putere a autorităţilor federale asupra colectivităţilor locale din statele componente; controlul autorităţilor federale se manifestă numai la nivelul statelor, fiind excluse imixtiunile acestora în problemele colectivităţilor locale care dispun de autorităţi proprii care se află sub controlul exclusiv al autorităţilor statului din care fac parte[27].

În acest sens, în literatura de specialitate franceză se relevă că deosebirea dintre federalism şi descentralizare constă

---

[26] Cu privire la aceste aspecte, într-o recentă ediţie a unui tratat se arată că termenul de descentralizare, aplicat unei colectivităţi locale, care îşi gestionează problemele proprii şi este dotată cu autonomie, în limba franceză se traduce prin *auto-administration*, în engleză prin *self-government*, iar în germană prin *selbstverwaltung*. Organizarea unei provincii, a unei comune, a colectivităţilor descentralizate, în conformitate cu aceste principii, nu înseamnă altceva decât un mod de organizare a acestora, care le permite administrarea prin ele însele, rămânând, totodată, integrate în stat. A se vedea, în acest sens, A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, ***op. cit.***, p. 104.

[27] În acest sens, a se vedea V.I. Prisăcaru, ***Tratat de drept administrativ, Partea generală***, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 1993, p. 518.

în *competenţele rezervate* statului federal şi „problemele locale" ale unei colectivităţi descentralizate. Problemele locale sunt numai de ordin administrativ, în timp ce statul component al statului federal dispune de putere constituantă, având posibilitatea să-şi elaboreze propria Constituţie, de putere legislativă, administrativă şi judecătorească. În cazul unei comune, aceasta nu poate recurge la modificarea structurii administrative, care este stabilită prin lege, şi nici nu poate crea alte autorităţi administrative în locul sau pe lângă cele stabilite prin lege.

. În acelaşi timp, în fruntea statului component al statului federal nu se află simple „autorităţi locale", ci o veritabilă structură proprie oricărui stat – legislativă, executivă şi judecătorească. În felul acesta, federalismul apare ca un fenomen politic, în timp ce descentralizarea este un fenomen administrativ.

În sfârşit, deosebirile dintre federalism şi descentralizare îmbracă cea mai autentică separare prin faptul că elementul esenţial al descentralizării îl constituie tutela administrativă, fenomen necunoscut în raporturile dintre statul federal şi statele componente ale federaţiei[28].

Concluzia, care se poate desprinde din aceste constatări, este una singură: acolo unde dispare dreptul de control al statului asupra colectivităţilor locale (tutela administrativă) începe federalismul.

[28] A se vedea A. de Laubadère, J.C.Venezia, Y. Gaudemet, ***op. cit.***, p. 111-112.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Puterea executivă

Capitolul I
Consideraţii generale privind puterea executivă

Secţiunea 1
Fundamentarea puterii executive în lumina principiului separaţiei puterilor în stat

Pe fundalul filosofiei secolului luminilor, principiul separaţiei puterilor în stat a marcat cea mai importantă construcţie teoretică, cu efecte pe planul practicii politice. Montesquieu, în celebra lucrare **„L'esprit des lois"**, opunea puterii monarhice absolutiste un model apt să garanteze libertatea individuală. Esenţa acestui demers rezidă în despărţirea activităţilor statale – legislativă, executivă şi judecătorească - , până atunci exercitate de o singură autoritate statală, în puteri încredinţate unor entităţi statale distincte, apte să se controleze în mod reciproc, pentru a împiedica preeminenţa uneia în defavoarea alteia.

Semnificaţia acestui principiu filosofic a fost transpusă în termeni juridici, în special în dreptul constituţional, care i-a amplificat determinările şi le-a transpus în planul practicii politice, găsindu-i amendamente care dau dimensiune democratică majorităţii statelor lumii de azi.

Principiul separaţiei puterilor în stat nu a dispărut, dar aplicarea lui pe plan juridic se pliază azi la comandamente politice pe care Montesquieu nu le putea avea în vedere la data conceperii teoriei sale. Aplicarea rigidă a separaţiei puterilor în stat în practica politico-juridică nu a fost niciodată posibilă, deoarece, pe plan teoretic, desfiinţa principiul suveranităţii

naţionale, în virtutea căruia puterea aparţine colectivităţii naţionale şi nu autorităţilor sau puterilor publice, prin care aceasta se exercită. Pe plan practic, separarea integrală a puterilor în stat este inoperantă, deoarece facilitează un blocaj instituţional, anihilează funcţionarea puterilor în stat şi poate duce la haos statal, ale cărui consecinţe sunt distructive pentru statul în cauză. În literatura de specialitate, se subliniază că disocierea autorităţilor statale este un fapt dezirabil, dar posibilitatea fiecărei puteri de a concentra în mâinile sale exercitarea acestor atribuţii este un fapt inadmisibil, care, în locul absolutismului monarhic unic, instaurează o triplă dictatură. De aceea, a fost admisă ideea lui Montesquieu, în virtutea căreia manifestările absolutiste ale uneia dintre puteri trebuie oprite numai prin acţiunile celorlalte puteri. Pe acest fundament, s-a născut ideea de echilibru al puterilor în stat prin mijloace de control reciproc. Această ipoteză a separaţiei şi echilibrului puterilor în stat a fost şi ea supusă amendărilor constituţionale, deoarece echilibrul puterilor este o simplă măsură de siguranţă care opreşte manifestările dictatoriale ale unei puteri, dar el nu poate răspunde practicii politice şi juridice a diverselor state care aplică principial separaţia puterilor în stat, dar care acceptă ca exercitarea funcţiei legislative să fie efectuată în comun de către executiv şi legislativ sau agreează prezenţa concomitentă a unei persoane în structurile legislative şi executive. Pe acest fond, în teoria şi practica activităţii statale a apărut ideea colaborării şi a echilibrului puterilor în stat, care se opune separării rigide a acestora. În noul context teoretic şi practic, adunările constituante au recurs, într-o primă etapă, la separarea puterilor statale şi la constituirea unor autorităţi publice distincte, fiecare în parte având rolul de a exercita o anumită putere statală: puterea legislativă, însărcinată cu exercitarea funcţiei legislative, puterea executivă, asociată funcţiei executive a statului, şi puterea judecătorească, acesteia corespunzându-i

funcţia de înfăptuire a justiţiei. Răspunzând unor asemenea comandamente, revizuirea Constituţiei României din anul 2003 nu numai că a dus la înscrierea principiului separaţiei puterilor în Legea fundamentală, dar a consacrat şi echilibrul acestora. În evoluţia aplicării, pe plan juridic, a principiului separaţiei puterilor în stat, s-a simţit nevoia ca, deasupra celor trei puteri, să apară o autoritate raţionalizată şi raţionalizatoare care să le supună respectării Constituţiei. Aşa a apărut în istoria primului Reich şi în istoria celei de a treia republicii franceze ideea de control al constituţionalităţii legilor, pentru ca mai apoi să asistăm la instituirea dreptului instanţelor judecătoreşti de a controla constituţionalitatea legilor sau să se simtă nevoia unui judecător constituţional, care să asigure conformitatea acţiunii puterilor cu regulile fundamentale ale jocului politic stabilit de Constituţie.

Relevăm această importantă idee, care nu putea fi prevăzută de fondatorul principiului separaţiei puterilor în stat, pentru simplul motiv că separaţia puterilor nu poate opri acţiunea singulară şi nelimitată a unei puteri în cadrul funcţiei pe care o exercită, existând oricând posibilitatea ca o putere să o contracareze pe cealaltă. În plus, din practica regimurilor constituţionale, care îşi revendică existenţa din principiul separaţiei puterilor în stat, rezultă că niciodată această separaţie nu a fost perfectă şi nici nu putea să fie pentru că ar fi blocat funcţionarea sistemului politic; chiar şi atunci când separaţia se vrea a fi una rigidă, specifică regimurilor prezidenţiale, nu este posibilă funcţionarea puterilor în stat în afara controlului reciproc; atunci când ne găsim în faţa sistemelor politice parlamentare, colaborarea puterilor este mai mult decât evidentă, între executiv şi legislativ existând cele mai largi punţi de comunicare, încât, în realitate, putem vorbi mai

degrabă de o puternică interferenţă a unor funcţii statale decât de o separaţie a puterilor în stat[29].

Secţiunea a 2-a
Noţiunea de putere executivă

În sens funcţional, puterea executivă se defineşte ca o putere distinctă a statului, alături de puterea legislativă şi puterea judecătorească.

În conţinutul acestei puteri există atribuţii specifice, care fac obiectul activităţii unor autorităţi publice distincte. În rândul acestor atribuţii, Jaques Cadart nominalizează: definirea politicii generale a ţării, elaborarea proiectelor de legi necesare înfăptuirii acestei politici, adoptarea actelor normative şi individuale necesare aplicării legilor, luarea deciziilor necesare funcţionării serviciilor publice, întreprinderea unor măsuri de executare materială, în materie de ordine publică, dispunerea teritorială a forţelor armate şi a celor de poliţie, precum şi conducerea relaţiilor internaţionale. Aceste atribuţii se exercită, în viziunea aceluiaşi autor, de către diverse organe care formează fie un executiv colegial, fie reprezintă o combinaţie între sistemul unipersonal şi cel colegial[30].

Într-o altă opinie exprimată în literatura de specialitate, noţiunea de putere executivă sau de executiv este o noţiune vagă şi, în acelaşi timp, jenantă datorită complexităţii fenomenului la care se raportează, a dublei sale accepţiuni – materiale şi organizatorice -, precum şi datorită concepţiilor diferite care o reflectă. Elementele contradictorii existente între

---

[29] Asupra criticii teoriei separaţiei puterilor în stat, a se vedea I. Deleanu, ***Instituţii şi proceduri constituţionale - în dreptul român şi în dreptul comparat***, Editura C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 53 şi urm.; I. Muraru, E. S.Tănăsescu, ***Drept constituţional şi instituţii politice***, Editura C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 10.

[30] A se vedea J. Cadart, ***Institutions Politiques et Droit Constitutionnel***, vol. I, Economica, Paris, 1990, p. 342.

sensul etimologic al cuvântului executiv, care presupune ideea de subordonare, de execuţie a legii, şi sensul real al noţiunii, care se revendică din spectrul autorităţii pe care o exercită, pun alte probleme în configurarea conceptuală a puterii executive, unele fiind legate de autonomia noţiunii de executiv[31].

Cu toate acestea, executivul cuprinde, în mod tradiţional, două categorii de instituţii: şeful statului şi Guvernul, indiferent că acestea coexistă sau nu, atunci când coexistă îndeplinind funcţii partajate şi responsabilităţi diferite[32].

Spre deosebire de majoritatea reprezentanţilor dreptului constituţional, unii autori de drept administrativ exclud ideea de „executiv", înlocuind-o cu cea de funcţie administrativă. În înţelesul acestora, funcţia administrativă este considerată în mod tradiţional ca una din cele trei funcţii ale statului, alături de funcţia legislativă şi de funcţia jurisdicţională[33].

În concepţia constituţională clasică, administraţia reprezintă acţiunea puterii executive, bazată pe procedee de putere publică. În această optică, administraţia nu este singura sarcină a executivului, dar este o sarcină exclusivă a acestuia. În argumentarea acestei susţineri se arată că executivul are o serie de sarcini extra-administrative, exercitate în raporturile constituţionale cu Parlamentul sau în relaţiile internaţionale. În acelaşi timp, administraţia este sarcina exclusivă a executivului, ea neputând fi exercitată nici de puterea judecătorească, nici de cea legislativă, în virtutea principiului separaţiei puterilor în stat[34].

---

[31] A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op.cit.*, p. 234 şi urm.

[32] A se vedea, Ch. Debbach, J. Bourdon, J.M. Ponter, J.C. Ricci, ***Droit Constitutionnel et Institutions Politiques***, 3e éditions, Economica, Paris, 1990, p. 110.

[33] A se vedea, A. de Laubadère, ***Tratité de Droit Administratif***, L.G.D.J., Paris, 1980, p. 229.

[34] A se vedea G. Vedel, P. Delvolvé, ***Droit Administratif***, 10e édition, P.U.F., Paris, 1988, p. 56 şi urm.

Într-o altă opinie, Jean Rivero admite ideea unei diferenţieri între guvern şi administraţie, deşi delimitarea celor două noţiuni nu este uşor de efectuat. În această opinie, a guverna înseamnă a lua decizii esenţiale care angajează viitorul naţional, în timp ce administraţia este o sarcină cotidiană care nu are proporţiile celei de a guverna. Totodată, acţiunea guvernamentală şi conducerea administraţiei publice revin aceloraşi organe şi se realizează prin acte de aceeaşi natură, ceea ce duce la concluzia că distincţia dintre cele două categorii de organe nu se poate face pe plan juridic, ea ţinând de elemente extrajuridice[35].

Din aceste opinii se poate trage concluzia că între specialiştii în drept constituţional şi specialiştii în drept administrativ nu există întotdeauna puncte de vedere convergente. În opinia primilor, funcţia executivă a statului nu se confundă cu autorităţile care exercită puterea executivă. În rândul celei de a doua categorii, administraţia de stat şi executivul reprezintă o entitate structurală unică, în ale cărei sarcini intră întregul conţinut al puterii executive.

Ceea ce se poate desprinde din aceste opinii, în pofida contradictorialităţii lor, este faptul că puterea executivă sau executivul îndeplinesc funcţii administrative, fără ca prin aceasta să se confunde cu administraţia publică sau să se limiteze la conducerea acesteia.

În sensul cel mai general al termenului, executivul sau puterea executivă desemnează acea funcţie a statului care asigură executarea legii. Această funcţie statală înglobează astăzi activităţi extrem de diverse. În rândul acestora intră exercitarea funcţiei de şef al statului, coordonarea acţiunii administraţiei publice pentru punerea în aplicare a legii,

---

[35] A se vedea J. Rivero, ***Droit Administratif***, 12e édition, Dalloz, Paris, 1987, p. 15; pentru detalii cu privire la concepţia autorilor francezi asupra administraţiei publice a se vedea A. Iorgovan, ***Drept administrativ, Tratat elementar***, I, Editura Hercules, Bucureşti, 1993, p. 9 şi urm.

desfăşurarea unor acţiuni directe de aplicare a legii sau de organizare a aplicării legii, exercitarea unor atribuţii care privesc impulsionarea procesului legislativ, ca şi conducerea generală a statului.

Din punct de vedere structural, executivul se subsumează autorităţilor publice care exercită funcţia executivă şi nu se confundă cu administraţia publică.

Ţinând seama de structura executivului se poate face distincţie între un executiv monocratic şi un executiv dualist.

A. Executivul monocratic

Regimul executivului monocratic sau monist reprezintă o reminiscenţă a antichităţii imperiale şi a absolutismului monarhic, adaptată la regulile constituţionale. Astfel, apariţia teoriei separaţiei puterilor în stat, mai înainte în Anglia şi apoi în Franţa, a dus la transformarea monarhiei absolute în monarhie limitată şi la găsirea, mai apoi, a formelor executivului supus regulilor democraţiei parlamentare. Este demn de subliniat că în trecerea de la monarhia absolută la cea limitată de constituţie, monarhul şi-a pierdut în bună măsură atotputernicia atribuţiilor, lui revenindu-i exercitarea în exclusivitate a funcţiei executive, în concurenţă cu cea legislativă, la a cărei exercitare participă alături de Parlament. Acest model este valabil şi astăzi în multe state, dar în unele rolul monarhului a devenit aproape formal.

Executivul monocratic se caracterizează prin deţinerea funcţiei executive de către o singură entitate statală. Aceasta poate purta denumirea de rege, preşedinte, în cazul republicilor parlamentare şi prezidenţiale, sau poate fi un dictator, care prin prerogativele pe care şi le asumă, anihilează principiul separaţiei puterilor în stat. În decursul istoriei, executivul monocratic a înregistrat şi forme colegiale, în rândul acestora înscriindu-se sistemul consulilor romani, care presupunea exercitarea atribuţiilor executive de către două persoane

(consuli), egale în drepturi. Un alt sistem executiv colegial îl constituie directoratul, în cadrul căruia funcţia executivă este încredinţată unui număr restrâns de persoane. Între exemplele istorice, care se subscriu acestei forme a executivului, intră Directoratul francez al Constituţiei anului III, compus din cinci directori, numiţi pentru cinci ani, din rândul cărora o cincime se înlocuia în fiecare an. Directoratul avea rolul de a asigura securitatea interioară şi exterioară a Franţei. El era învestit cu putere reglementară pentru a asigura executarea legilor. Directoratul numea şi revoca miniştri, al căror număr era stabilit de Corpul legislativ[36].

O altă formă a executivului monocratic, de această dată contemporană, o constituie Consiliul Federal Elveţian, care este autoritatea directorială şi executivă supremă a Confederaţiei elveţiene. El se compune din şapte membri, aleşi pe o perioadă de patru ani de către Adunarea federală, compusă din Consiliul naţional, care reprezintă poporul elveţian şi este format din 200 de deputaţi şi Consiliul statelor, care este compus din 46 de deputaţi ai cantoanelor[37]. În sistemele politice bazate pe monocraţia executivului, problemele se prezintă în mod diferit după cum şeful statului este monarh sau preşedinte de republică.

Monocraţia monarhică se caracterizează, de regulă, printr-o preponderenţă, mai mult sau mai puţin formală a şefului statului – monarhul – în exercitarea concomitentă a puterilor executivă şi legislativă ale statului, mergându-se până la imixtiunea regelui în problemele administrative locale. Astfel, potrivit Constituţiei Belgiei, puterea legislativă se exercită în mod colectiv de către Rege, Camera

---

[36] A se vedea Ch. Debbasch, J. Pontier, J. Bourdon, J. Ricci, *op. cit.*, p. 428.

[37] A se vedea art. 148 şi urm. din Constituţia federală a Confederaţiei elveţiene, reactualizată la 1 ianuarie 2011. Această Constituţie a fost adoptată prin vot popular la 18 aprilie 1999.

Reprezentanţilor şi Senat (art.16). Aceeaşi Constituţie prevede în art. 29 că puterea executivă aparţine regelui. În virtutea acestei calităţi, Regele numeşte miniştrii, inclusiv pe Prim-ministru, care formează Consiliul de Miniştri, precum şi pe secretarii de stat care, împreună cu Consiliul de Miniştri, constituie Guvernul. Atribuţiile secretarilor de stat sunt stabilite de Rege şi exercitarea acestora este supusă contrasemnării[38]. Potrivit aceleiaşi Constituţii, atribuţiile Regelui se propagă şi în sfera administraţiei locale. Astfel potrivit art.108 bis al Constituţiei Belgiei, Regele ratifică alegerea preşedintelui colegiului executiv al comunelor, iar în conformitate cu prevederile Legii comunale exercită tutela administrativă asupra colectivităţilor locale.

Prevederi asemănătoare privitoare la configuraţia puterii executive găsim şi în Danemarca, unde art. 3 al Constituţiei sale stabileşte că puterea legislativă se exercită, împreună, de către Rege şi Falketing (Parlamentul Danemarcei). Art. 12 al acestei Constituţii proclamă că, în limitele Constituţiei, Regele este învestit cu autoritate supremă asupra tuturor treburilor regatului şi el exercită această autoritate prin intermediul miniştrilor. În privinţa miniştrilor, Regele este împuternicit să-i numească şi să-i revoce (inclusiv pe Prim-ministru) şi să le repartizeze sarcinile. Miniştrii constituie Consiliul de Miniştri, a cărui preşedinţie aparţine Regelui. Şi în această ţară, executivul se remarcă prin existenţa unui cabinet care poartă denumirea de Consiliul Cabinetului, din care fac parte miniştrii, care deliberează sub conducerea prim-ministrului, Regele având dreptul de a accepta deciziile acestuia sau de a le supune Consiliului de Miniştri.

În rândul Constituţiilor care consacră monarhia constituţională, cea spaniolă stabileşte **expressis verbis** că

---

[38] A se vedea ***Les Constitutions de l'Europe des ouze***, Textes et documents rassemblés et présentés par Henri Oberdorff, La Documentation française, Paris, 1992, p. 67 şi urm.

Regele este şeful statului, în atribuţiile sale intrând: sancţionarea şi promulgarea legilor, convocarea şi dizolvarea Cortesurilor Generale, organizarea referendumului, propunerea numirii şi revocării preşedintelui Guvernului, numirea şi destituirea membrilor Guvernului la propunerea preşedintelui acestuia, numirea în funcţii civile şi militare, acordarea de onoruri şi distincţii, exercitarea comandamentului suprem al funcţiilor armatei, acordarea graţierii, exercitarea atribuţiilor supreme în materie de politică externă. Aceeaşi Constituţie precizează în art. 97 că Guvernul exercită funcţia executivă şi puterea reglementară. El conduce politica internă şi externă şi este responsabil în faţa Parlamentului. Alături şi sub conducerea Guvernului, îşi desfăşoară activitatea administraţia publică, subordonată principiilor eficacităţii, ierarhiei, descentralizării şi coordonării, supunându-se legii şi dreptului.

În Olanda, tratarea puterii executive cunoaşte noi dimensiuni în virtutea Constituţiei sale adoptate la 17 februarie 1983. Potrivit acestei Legi fundamentale, Regele împreună cu miniştrii formează Guvernul, dar Prim-ministrul şi miniştrii sunt numiţi şi revocaţi prin decret-regal.

Miniştrii formează Consiliul de Miniştri, care este prezidat de Prim-ministru, pentru a delibera şi a hotărî asupra politicii generale a Guvernului şi pentru a favoriza unitatea acestei politici. În privinţa legiferării, art. 81 al acestei Constituţii prevede că legile sunt stabilite în comun de către Guvern şi Parlament, la propunerea Regelui sau a unuia ori a mai multor parlamentari.

Monocraţia executivului contemporan cunoaşte cea mai rigidă expresie a separaţiei puterilor în stat în regimurile politice prezidenţiale. În aceste regimuri politice, executivul este redus la Preşedintele statului sau al ţării, acesta fiind responsabil de aplicarea sau de executarea legii[39].

---

[39] A se vedea Jay M. Shafritz, ***The Dorsey Dictionery of American Government and Politics***, Dorsey Press, 1988, p. 203.

Forma cea mai reprezentativă a regimurilor prezidenţiale o constituie regimul politic instaurat la 1787 în Statele Unite ale Americii. Potrivit art.2 al Constituţiei S.U.A., puterea executivă este exercitată de către Preşedintele Statelor Unite ale Americii. Ceea ce este specific acestui mod de existenţă a executivului este faptul că limitele sale nu sunt determinate de Constituţie, ci de factori politici extraconstituţionali. Aşa cum se poate desprinde din istoria S.U.A., preşedinţii au excelat în exercitarea unor puteri care nu puteau fi legitimate decât de conjunctura politică, de propria lor personalitate ori de modul de desemnare prin votul întregii naţiuni americane. În cadrul acestui sistem, în care apropierea de concepţia clasică a separaţiei puterilor în stat este evidentă, executivul nu se confundă cu administraţia, dar el este cel care orientează şi controlează acţiunile acesteia, chiar dacă asupra legalităţii acţiunilor sale se pot pronunţa şi autorităţile judecătoreşti.

Regimul prezidenţial nu se cantonează în jumătatea de nord a continentului american. Din această arie geografică, modelul prezidenţial s-a extins în state sud-americane, africane şi, de curând, prin adoptarea Constituţiei Rusiei el a pătruns şi în această parte a lumii. Ceea ce este important de reţinut este faptul că în statele care s-au inspirat din regimul prezidenţial american a apărut, alături de Preşedintele republicii, Guvernul, dar această inovaţie instituţională nu modifică natura regimului politic, datorită competenţelor pe care le are Preşedintele în formarea şi funcţionarea acestei componente a executivului. În multe din aceste state, modelul american a fost deformat, transformându-se în regim politic prezidenţialist.

B. Executivul dualist

În primul rând, executivul dualist reprezintă o structură caracteristică regimurilor parlamentare, în cadrul cărora funcţia executivă este încredinţată unei persoane şi unui organ colegial care au atribuţii pe care le exercită în mod relativ autonom;

persoana îndeplineşte funcţia de şef de stat, iar organul colegial poartă denumirea de cabinet ministerial. Prin natura sa, executivul dualist comportă nuanţări de stat la stat şi, în cadrul aceluiaşi stat, în funcţie de natura concretă a raporturilor dintre şeful statului şi organul colegial[40].

Regimurile parlamentare sunt, prin esenţa lor, dualiste, ele dispun de un şef de stat, desemnat de Parlament, şi de un Guvern, care are în fruntea sa un premier, care exercită funcţia de şef al executivului. Funcţia şefului de stat, desemnat de Parlament, este contorsionată de rolul partidelor politice în desemnarea acestuia, după cum cea de şef al Guvernului este supusă regulilor majorităţii parlamentare. Există oare în aceste regimuri o reală separaţie a puterilor sau este vorba despre o simplă separaţie a puterii partidelor politice?

Pentru a răspunde la această întrebare este necesar să stabilim poziţia executivului în diferitele regimuri parlamentare.

În **Germania,** puterea executivă federală este supusă regulilor regimului parlamentar, fiind acordată unei persoane care îndeplineşte funcţia de şef de stat, în condiţii de neresponsabilitate şi unui organ colegial, prin natura sa, esenţialmente responsabil. Prima componentă a executivului o constituie Preşedintele, iar cea de a doua Guvernul. Preşedintele Republicii Federale este ales cu majoritate de voturi de către Adunarea federală, compusă din membrii Bundestagului, cărora li se adaugă un număr egal de membri desemnaţi de adunările reprezentative ale landurilor.

Preşedintele Republicii federale reprezintă republica pe plan internaţional, încheie tratate, acreditează şi primeşte trimişii diplomatici, numeşte şi revocă din funcţie judecătorii şi funcţionarii federali, ca şi ofiţerii şi subofiţerii. Preşedintele

---

[40] A se vedea, N.M. Stoicu, ***Controlul parlamentar asupra Guvernului în regimurile politice democratice***, în „Studii de ştiinţă şi cultură", nr. 1/2010, p. 172-176.

poate acorda grațieri individuale, ținând seama de speţele care îi sunt prezentate. Guvernul Germaniei federale se compune din Cancelarul federal şi miniştrii federali. Cancelarul este ales fără discuţii, cu majoritate de voturi, de către Bundestag, la propunerea Preşedintelui Republicii Federale. Alegerea, fără discuţii, a Cancelarului este dictată de existenţa unei majorităţi parlamentare sigure, care face inutilă intervenţia opoziţiei parlamentare în aprecierea calităţilor persoanei propuse să deţină funcţia de Cancelar.

Miniştrii federali sunt numiţi şi revocaţi de către Preşedintele Republicii Federale, la propunerea Cancelarului federal.

Specificul executivului german rezidă în concentrarea puterii executive în mâna Cancelarului, în cea mai mare parte. El stabileşte liniile politice şi îşi asumă responsabilitatea politică, are dreptul de a solicita Preşedintelui dizolvarea Bundestagului, ceea ce îl transformă într-o adevărată cheie de boltă a sistemului politic german, slujit în bună măsură de coeziunea partidelor politice. Un element de stabilitate a regimului politic german îl constituie aşa-numita moţiune de cenzură pozitivă, în virtutea căreia Bundestagul nu îşi poate exprima neîncrederea în Cancelar, decât în măsura în care acceptă un succesor al acestuia cu majoritate absolută de voturi. Dacă o moţiune privitoare la încrederea în Cancelar nu este adoptată cu majoritatea voturilor membrilor Bundestagului, Preşedintele Republicii poate, la propunerea Cancelarului, să dizolve Bundestagul[41].

În **Italia**, o altă ţară cu regim parlamentar, executivul este bicefal şi se compune din şeful statului – Preşedintele Republicii – şi un Cabinet, care are în fruntea sa un Preşedinte al Consiliului de Miniştri.

---

[41] În opinia unui autor francez, puterea executivă în Germania ar avea o puternică nuanţă monistă. A se vedea P. Parini, ***Régimes politiques contemporains,*** Elsevier, Masson, Paris, 1997, p. 240.

Preşedintele Republicii, potrivit art. 83 al Constituţiei Italiei, este ales de Parlament, în şedinţă comună. La şedinţa comună participă, cu drept de vot, trei delegaţi din partea fiecărei regiuni, aleşi de consiliul regional, cu asigurarea reprezentării minorităţilor din consiliu. Pentru alegerea Preşedintelui Republicii, la primele trei tururi de scrutin, se cere o majoritate de două treimi, la următoarele fiind suficientă majoritatea absolută.

Potrivit Constituţiei Italiei, Preşedintele este şeful statului şi reprezintă unitatea naţională; el exercită o serie de atribuţii în relaţiile cu Parlamentul, dintre care cea mai importantă ni se pare aprobarea prezentării în Camere a proiectelor de legi care provin de la Guvern. În rândul atribuţiilor administrative, Preşedintelui Italiei îi revine numirea, în condiţiile legii, a funcţionarilor de stat, comanda forţelor armate şi prezidarea Consiliului Suprem de Apărare, în toate cazurile actele sale fiind supuse contrasemnării miniştrilor care le propun şi pentru care aceştia îşi asumă responsabilitatea.

Guvernul Italiei se compune din preşedintele Consiliului de Miniştri şi din miniştri, compunerea sa fiind dependentă de acordarea încrederii de către fiecare Cameră a Parlamentului, în mod separat.

Constituţia Italiei consacră sub titlul III, intitulat „Guvernul", o a doua secţiune intitulată „Administraţia publică", ceea ce ne obligă să observăm că nici în această ţară puterea executivă nu este concepută ca o cumulare a executivului şi a administraţiei publice, deosebirile dintre autorităţile publice respective fiind precizate prin texte constituţionale[42].

În replică la regimurile prezidenţiale şi parlamentare, **Franţa** a creat, în 1958, un nou model, unul intermediar între

---

[42] Într-o altă opinie, care are în vedere dezechilibrul dintre cele două autorităţi componente ale executivului italian, se consideră că, în acest stat, puterea executivă este de tip monist. A se vedea P. Parini, ***op.cit.***, p. 222.

modelul prezidenţial şi cel parlamentar, cu un executiv care să anihileze tarele fiecăruia dintre regimurile predecesoare şi să creeze un nou echilibru al puterilor în stat, legat de alegerea Preşedintelui prin vot indirect, pentru ca din 1962 alegerea şefului statului să se facă prin vot universal direct. În concepţia generalului de Gaulle, Preşedintele Franţei trebuia să se bucure de încrederea directă şi explicită a naţiunii, pentru a se putea admite legitimitatea deciziilor sale în diferite situaţii în care se poate afla republica. În această concepţie, Preşedintele Franţei exercită magistratura supremă a statului, el fiind concomitent garant şi arbitru[43].

Alături de Preşedinte, Guvernul reprezintă cel de al doilea element al executivului francez. Guvernul derivă din voinţa şefului statului, el nu trebuie învestit în Parlament, iar schimbarea acestuia nu se poate realiza decât în urma demisiei, care poate fi determinată de voinţa Primului-ministru, pusă în practică de Adunarea Naţională prin adoptarea unei moţiuni de cenzură ca urmare a angajării răspunderii Guvernului asupra unui text de lege, sau poate fi consecinţa neaprobării unui program ori a unei declaraţii de politică generală a Guvernului. Constituţia Franţei permite prorogarea sesiunilor ordinare sau extraordinare pentru a permite Guvernului să-şi asume răspunderea în faţa Adunării Naţionale.

Ceea ce este specific regimului executivului francez este faptul că imixtiunea Preşedintelui Republicii în treburile Guvernului este apropiată regimurilor moniste sau monocratice. Astfel, Preşedintele Republicii conduce lucrările Consiliului de Miniştri şi semnează ordonanţele şi decretele adoptate în Consiliul de Miniştri, numeşte în funcţii civile şi militare fie singur, fie în Consiliul de Miniştri. Totodată, executivul francez se caracterizează printr-o evoluţie contradictorie a aplicării principiului separaţiei puterilor în stat,

---

[43] A se vedea Ch. Debbasch, J. Bourdon, J.N. Pontier, J.C. Ricci, *op. cit.*, p. 678.

de la prima Constituţie elaborată la 1791 şi până la cea actuală, care dă posibilitatea Guvernului de a legifera în anumite domenii[44].

Aşa cum rezultă din practică, între Preşedinte şi Guvern pot interveni stări delicate, în condiţiile în care majoritatea care l-a ales pe Preşedinte, pentru o anumită perioadă de timp, se deosebeşte de majoritatea rezultată din alegerile parlamentare, situaţie cunoscută sub numele de „coabitare", în care mecanismul instituţional poate fi blocat sau îl obligă pe Preşedinte să ţină seama la numirea Primului-ministru şi a Guvernului de noua majoritate parlamentară.

Nici în Franţa executivul nu se confundă cu administraţia publică; potrivit art. 20 al Constituţiei franceze, Guvernul dispune de administraţie şi de forţele armate, ceea ce pune în evidenţă deosebirile structurale dintre executiv şi administraţie, pe de o parte, şi cele dintre executiv, administraţie şi forţele armate, pe de altă parte.

Capitolul II
Puterea executivă în România în reglementarea constituţională începând cu anul 1991

Constituţia din 8 decembrie 1991 consacră, prin ansamblul reglementărilor sale, un regim parlamentar, în cadrul căruia executivul dualist este reprezentat de două autorităţi publice, Preşedintele României şi Guvernul, prima fiind desemnată prin vot universal direct, iar cea de-a doua de

[44] A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, ***Drept constituţional şi instituţii politice,*** Ediţia 13, vol. II, Editura C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 13 şi urm.

Parlament. Această organizare bicefală a executivului în România face ca autoritatea publică unipersonală – Preşedintele României – să exercite funcţia de şef al statului; în schimb, organul colegial – Guvernul – să poarte întreaga răspundere în faţa Parlamentului pentru exercitarea funcţiei executive, în condiţiile unei democraţii parlamentare[45].

A. Preşedintele României

Secţiunea 1
Instituţia prezidenţială şi funcţiile sale

Comunicatul către ţară al Consiliului Frontului Salvării Naţionale[46] proclama dizolvarea structurilor de putere ale clanului Ceauşescu, demiterea Guvernului, încetarea activităţii Consiliului de Stat şi a instituţiilor sale şi preluarea întregii puteri în stat de către Frontul Salvării Naţionale. În realizarea programului său politic, Consiliul Frontului Salvării Naţionale a emis Decretul-Lege nr. 2 din 27 decembrie 1989[47], prin care s-a stabilit că numele ţării este România, iar forma sa de guvernământ este republica. Precizarea şi punerea în practică a formei de guvernământ republicane au fost realizate prin Decretul-Lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului şi a Preşedintelui României[48], act normativ emis de Consiliul Provizoriu de Uniune Naţională[49] care a pus bazele instituţiei

---

[45] Cu privire la definirea constituţională şi doctrinară a puterii executive în perioadele anterioare a se vedea A. Iorgovan, ***Tratat de drept administrativ***, vol. I, ediţia 4, Editura All Beck, Bucureşti, 2005, p. 43 şi urm.

[46] Publicat în M.Of. nr. 1 din 22 decembrie 1989.

[47] Publicat în M.Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989.

[48] Publicat în M.Of. nr. 35 din 18 martie 1990.

[49] Consiliul Provizoriu de Uniune Naţională a fost instituit prin Decretul-Lege nr. 81/1990, publicat în M.Of. nr. 27 din 10 februarie 1990.

prezidenţiale, stabilindu-se şi tipul de regim politic – cel parlamentar - , cu un Preşedinte ales prin vot universal direct şi cu un Guvern de sorginte parlamentară.

Constituţia României a preluat aceste elemente şi a consfinţit forma de guvernământ republicană, optând pentru tipul de regim politic parlamentar, în care Preşedintele este ales prin vot universal direct, ca şi în alte state cum ar fi Franţa, Austria, Irlanda, Islanda, Portugalia şi Polonia, iar Guvernul este responsabil în faţa Parlamentului. Prevederile Constituţiei României referitoare la definirea instituţiei prezidenţiale se completează cu prevederile Legii nr. 370/2004[50], prin care se reglementează operaţiunile electorale pentru desemnarea prin vot universal, egal, direct şi secret a Preşedintelui României.

Preşedintele României, potrivit Constituţiei, reprezintă statul român şi este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării. El veghează la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice. În acest scop, Preşedintele exercită funcţia de mediere între puterile statului, precum şi între stat şi societate.

Aceste prevederi care definesc instituţia prezidenţială sunt cuprinse în art. 80 al Constituţiei şi relevă că Preşedintele îndeplineşte funcţia de şef al statului, el fiind învestit cu exercitarea unor atribuţii inerente acestei instituţii politice şi administrative. Ceea ce este important însă pentru definirea funcţiei de Preşedinte al României este faptul că el nu dispune de o putere absolută în realizarea funcţiilor sale, acestea fiind funcţii proprii puterii executive şi exercitarea lor este partajată între Preşedintele României şi Guvern, ambele autorităţi aflându-se sub control parlamentar. De asemenea, exercitarea funcţiilor Preşedintelui României se poate face prin realizarea unor atribuţii strict determinate de Constituţie, marea lor majoritate fiind supuse acordului Guvernului sau al

[50] Publicată în M.Of. nr. 887 din 29 septembrie 2004.

Parlamentului ori controlului posterior al Camerei Deputaţilor şi Senatului.

Prima dintre funcţiile instituţiei prezidenţiale îl abilitează pe Preşedintele României să reprezinte statul român în raporturile cu alte state sau organisme internaţionale. În realizarea acestei funcţii, Preşedintele României uzează de regulile stabilite de art. 91 din Constituţie, în virtutea cărora el încheie tratate internaţionale în numele României, după ce acestea au fost negociate de Guvern, acreditează şi recheamă reprezentanţii diplomatici ai României şi aprobă înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice, la propunerea Guvernului, şi acreditează reprezentanţii diplomatici ai altor state. Punerea în practică a acestor dispoziţii constituţionale nu poate fi decât rezultatul unor multiple contacte internaţionale, al unei intense activităţi de analiză şi sinteză care să ducă la optimizarea deciziilor în planul relaţiilor internaţionale.

Cea de-a doua funcţie îi conferă Preşedintelui României calitatea de garant al independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării. Posibilităţile constituţionale ale Preşedintelui României, în exercitarea acestei funcţii, izvorăsc din modul în care sunt exercitate atribuţiile funcţiei precedente, de modul în care, prin utilizarea căilor diplomatice, sunt îndepărtate pericolele la adresa independenţei, unităţii şi integrităţii teritoriale a ţării. În exercitarea acestei funcţii, instituţia prezidenţială îşi manifestă aptitudinile sale preventive prin încheierea de tratate internaţionale, prin întărirea capacităţii de apărare a ţării, prin contracararea pe plan intern sau extern a acţiunilor care pot pune în pericol atributele suverane ale statului român. În măsura în care aceste acţiuni preventive nu dau rezultate, Constituţia conferă garantului independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale mijloacele necesare pentru a-şi îndeplini atribuţiile în acest domeniu, sub un control parlamentar specific.

Astfel, Preşedintele României este comandantul forţelor armate şi îndeplineşte funcţia de preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării. El poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parţială sau generală a forţelor armate, iar în caz de agresiune armată îndreptată împotriva ţării ia măsuri de respingere a agresiunii sau, dacă este cazul, instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgenţă.

Cea de-a treia funcţie a şefului statului este aceea de a veghea la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice. Exercitarea acestei funcţii presupune, înainte de toate, obligaţia Preşedintelui României de a respecta Constituţia, şi, în al doilea rând, de a veghea, în condiţii strict limitate de Constituţie, asupra celorlalte autorităţi publice, asupra altor componente ale societăţii politice şi civile, iar, în caz de nevoie, de a lua măsurile constituţionale pentru respectarea Constituţiei. Astfel, atunci când constată că Parlamentul adoptă legi contrare Constituţiei, poate cere, înainte de promulgare, reexaminarea legii în Senat şi în Camera Deputaţilor sau poate să-şi exercite dreptul de a sesiza Curtea Constituţională cu privire la neconstituţionalitatea legilor adoptate de Parlament. Preşedintele României numeşte candidatul la funcţia de Prim-ministru, miniştrii, judecătorii, procurorii, precum şi persoanele care îndeplinesc alte funcţii stabilite de lege, ceea ce îi conferă o anumită responsabilitate în raport cu persoanele pe care le desemnează, atunci când se pune problema încrederii acordate sau a reînvestirii acestora.

Rolul Preşedintelui de şef al statului reiese mai ales din funcţia de a veghea la buna funcţionare a autorităţilor publice. Pe acest plan, Preşedintele, recurgând la calitatea sa de mediator între puterile statului, este dator să asigure starea de funcţionalitate a autorităţilor publice – statale sau din administraţia locală - , eliminând orice blocaj care se poate ivi

în constituirea acestora sau în realizarea atribuţiilor conferite de lege.

Medierea realizată de Preşedintele României nu se opreşte la autorităţile statale, ci trebuie să meargă mai departe şi să tranşeze eventualele divergenţe care se pot manifesta între autorităţile publice şi diferite segmente ale structurii sociale de pe o poziţie de neutralitate.

Secţiunea a 2-a
Alegerea Preşedintelui României

§ 1. Natura sistemului electoral

Desemnarea Preşedintelui României este reglementată de Constituţia României şi de Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Preşedintelui României.

Potrivit Constituţiei, alegerea Preşedintelui României se face prin vot universal, egal, secret şi liber exprimat. Alegerea Preşedintelui se face după regulile sistemului majoritar, prin scrutin uninominal în două tururi[51].

Alegerea Preşedintelui României prin vot universal direct reprezintă o modalitate de desemnare care prezintă o serie de avantaje faţă de alegerea acestuia de către Parlament.

Desemnarea Preşedintelui României în mod direct de către corpul electoral este, înainte de toate, cea mai democratică procedură de desemnare a componentei executivului care îndeplineşte atribuţiile de şef al statului. Prin această modalitate de alegere, Preşedintele este într-o bună măsură sustras influenţei directe a partidelor politice în alegeri, iar în exercitarea funcţiei el se situează deasupra acţiunilor politice. În opoziţie cu acest mod de desemnare a Preşedintelui se

---

[51] A se vedea M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgavan, I. Vida, ***Alegerile parlamentare şi prezidenţiale***, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 125.

situează alegerea acestuia de către Parlament, situaţie în care legitimitatea sa rămâne la graniţele confruntării politice dintre partide, iar exercitarea atribuţiilor specifice acestei funcţii este supusă presiunilor pe care le pot exercita partidele reprezentate în Parlament. Cu toate acestea, există riscul, chiar în cazul alegerii directe, ca majoritatea parlamentară să se afle în dezacord cu opiniile politice ale Preşedintelui, ceea ce poate duce la exacerbarea acţiunilor parlamentare de control asupra Preşedintelui. În aceste condiţii, este posibilă o slăbire a autonomiei politice a Preşedintelui, sub presiunea unor şicane parlamentare în exercitarea funcţiei prezidenţiale, după cum se poate recurge, fără motive întemeiate, la arbitrajul popular pentru demiterea acestuia din funcţie[52].

§ 2. Candidatura la funcţia de Preşedinte al României

În principiu, accesul la funcţia de Preşedinte al României nu poate fi îngrădit nici unui cetăţean român care se bucură de dreptul de vot şi a împlinit vârsta de 35 de ani, respectând condiţiile prevăzute de Constituţie şi de lege. Această vocaţie universală a cetăţenilor români de a accede la funcţia supremă în stat este circumscrisă unor condiţii de eligibilitate, care se cer a fi îndeplinite în momentul depunerii candidaturii.

1. Condiţiile de eligibilitate

Pentru ca o persoană să poată deveni candidat la funcţia de Preşedinte al României trebuie să îndeplinească următoarele condiţii:

---

[52] În anul 2007, Parlamentul României a hotărât suspendarea din funcţie a Preşedintelui României (a se vedea Hotărârea Parlamentului nr. 20/2007), ceea ce avut ca urmare organizarea unui referendum pentru demiterea Preşedintelui României, deşi Curtea Constituţională a dat un aviz negativ cu privire la suspendarea din funcţie a Şefului statului. La referendumul organizat, cu acest prilej, 74,48 % din cei prezenţi la urne au votat împotriva demiterii Preşedintelui României.

a) să fie cetăţean român şi să aibă numai cetăţenia română. Această condiţie obligă Biroul Electoral Central şi Curtea Constituţională să nu accepte candidatura unei persoane care nu are cetăţenia română sau care are o dublă cetăţenie, având în vedere dispoziţiile art. 16 alin.(3) din Constituţie, în virtutea cărora funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au numai cetăţenie română; Curtea Constituţională a stabilit că o persoană, care are şi cetăţenia română şi cetăţenia altui stat, este exclusă de la posibilitatea de a fi aleasă într-o funcţie de demnitate publică, civilă sau militară şi de a îndeplini o asemenea funcţie[53].

b) să fie cetăţean român cu domiciliul în ţară; în virtutea acestei condiţii de eligibilitate, Biroul Electoral Central este obligat să nu accepte candidatura cetăţenilor români cu domiciliul în străinătate, deoarece art. 16 alin. (3) al Constituţiei României stabileşte că funcţiile şi demnităţile publice pot fi ocupate de persoanele care au numai cetăţenia română şi domiciliul în ţară. Această condiţie este aparent una de incompatibilitate, dar, prin raportare la art. 37 din Constituţie, ea apare ca o condiţie de eligibilitate;

c) să fie cetăţean român care beneficiază de dreptul de vot; indiferent de vârsta la care candidează, cetăţeanul român, care doreşte să acceadă la funcţia supremă în stat trebuie să beneficieze de dreptul de vot, respectiv să nu-i fi fost interzisă exercitarea acestuia fie ca urmare a unei hotărâri judecătoreşti de punere sub interdicţie, fie a uneia de condamnare penală definitivă la pedeapsa complementară a interzicerii exercitării drepturilor electorale;

d) să fie cetăţean român care a împlinit vârsta de 35 de ani; Biroul Electoral Central este împuternicit să refuze

---

[53] A se vedea Hotărârea C.C.R. nr. 40 din 7 noiembrie 2000 privind contestarea înregistrării candidaturii domnului Lucian Orăşel pentru funcţia de Preşedinte al României, publicată în M.Of. nr. 622 din 30 noiembrie, 2000.

candidatura persoanelor care nu au împlinit vârsta de 35 de ani sau care nu împlinesc această vârstă până în ziua alegerilor;

e) să nu fi fost ales în funcţia de Preşedinte al României mai mult de două ori; această condiţie are în vedere oprirea oricărei tendinţe personale de a prelua suprema magistratură în stat pe viaţă sau de a permite acumularea unor tendinţe dictatoriale în exercitarea funcţiei. Potrivit art. 28 din Legea nr. 370/2004, republicată, nu pot candida persoanele care au fost alese anterior, de două ori, ca Preşedinte al României. Textul se îndepărtează de prevederile constituţionale prin faptul că interdicţia constituţională vizează îndeplinirea a cel mult două mandate. Or, textul legii vizează alegerea, care nu poate fi decât anterioară exercitării mandatului. Există, astfel, posibilitatea ca o persoană să fi fost aleasă de două ori, dar să nu fi îndeplinit două mandate; această situaţie este posibilă numai dacă, după validarea alegerii de către Curtea Constituţională şi până la începerea exercitării mandatului, cel ales demisionează sau refuză să depună jurământul prevăzut de art. 82 alin. (2) din Constituţie. Faţă de cele de mai sus, prevederile legii sunt constituţionale, deoarece între alegere şi începutul mandatului, Constituţia admite trecerea unei perioade de timp, în cadrul căreia urmează a se depune jurământul;

f) să nu-i fie interzisă asocierea în partide politice; Biroul Electoral Central va respinge candidatura persoanelor care nu pot face parte din partidele politice, fie în virtutea art. 40 alin. (3) din Constituţie, fie în virtutea unor legi organice, cum sunt Legea pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Legislativ, Legea privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi etc.

g) candidatura trebuie să fie însoţită de o declaraţie pe proprie răspundere a candidaţilor în sensul că au avut sau nu calitatea de lucrători ai Securităţii sau de colaboratori ai acesteia; aceste declaraţii sunt înaintate, în termen de 24 de ore

de la depunere, Consiliului Naţional pentru Studierea Arhivelor Securităţii;

h) la depunerea candidaturii, candidaţii sunt obligaţi să depună declaraţiile de avere şi de interese, care se publică pe pagina de internet a Biroului Electoral Central în termen de 48 de ore de la înregistrarea candidaturilor.

Acelaşi text legal cere candidaţilor la preşedinţie sa fie susţinuţi de cel puţin 200.000 de alegători. Acest număr poate părea exagerat, dar în realitate este un instrument care justifică această candidatură şi promite că realizarea acesteia poate fi efectivă.

Menţionăm că această cerinţă legală constituie un element de încredere pentru alegerea unui candidat la cea mai înaltă funcţie statală. În vechea reglementare, numărul susţinătorilor era redus la 100.000 de alegători.

Aceste condiţii de eligibilitate se completează cu unele condiţii procedurale, după cum urmează:

1) propunerile se fac în scris;

2) sunt admisibile sub condiţia semnării acestora de conducerea partidului ori a alianţei politice sau de conducerile acestora, care au propus candidatul ori, după caz, de candidatul independent;

3) propunerea de candidatură trebuie să cuprindă prenumele şi numele candidatului, locul şi data naşterii, starea civilă, domiciliul, studiile, ocupaţia şi profesia, urmând să precizeze că îndeplineşte condiţiile prevăzute de lege pentru a candida;

4) declaraţia de acceptare a candidaturii, scrisă, semnată şi datată de candidat, reprezintă o altă cerinţă privitoare la exercitarea dreptului de a candida la preşedinţia republicii; propunerea de candidatură se depune şi se înregistrează la Biroul Electoral Central, o copie se înaintează la Curtea Constituţională şi alta se restituie depunătorului, sub semnătura preşedintelui Biroului Electoral Central.

2. Raportul dintre condiţiile de eligibilitate şi incompatibilităţi

Alături de condiţiile de eligibilitate, cel care exercită funcţia de Preşedinte al României este supus şi unor incompatibilităţi. Condiţiile de eligibilitate se cer a fi îndeplinite la data depunerii candidaturii, iar stările de incompatibilitate trebuie să înceteze după alegeri, până la începerea exercitării mandatului. Funcţia de Preşedinte al României este incompatibilă cu orice apartenenţă la un partid politic. Totodată, Preşedintele României, în timpul exercitării mandatului, nu poate îndeplini nicio altă funcţie publică sau privată. Prevederile art. 84 alin. (1) din Constituţie prezintă o dublă importanţă. Prima are în vedere situaţia cetăţenilor care se află într-o situaţie de incompatibilitate cu exercitarea funcţiei de Preşedinte al României şi care candidează la această funcţie. Cea de a doua situaţie îl are în vedere pe Preşedintele în funcţie, care candidează pentru un al doilea mandat. În prima situaţie, se pot afla persoanele care ocupă, în virtutea apartenenţei lor politice, diferite funcţii publice în stat: preşedinte al Camerei Deputaţilor, al Senatului, Prim-ministru, ministru etc. Aceste persoane, prin natura funcţiei pe care o exercită, pot crea inegalităţi între candidaţii în alegeri fie prin măsurile demagogice şi populiste pe care le pot influenţa, fie prin accesul preferenţial la mijloacele de comunicare în masă sau la alte mijloace de propagandă electorală. Din punct de vedere juridic, nimic nu împiedică aceste persoane să candideze la o astfel de funcţie, ştiut fiind că în dreptul public orice limitare a exercitării unui drept fundamental nu poate fi decât opera legii. Pe de altă parte, din punct de vedere moral şi politic, încetarea exercitării funcţiei publice, în timpul campaniei electorale, reprezintă o soluţie care îl situează pe candidat deasupra oricăror dubii.

Cea de a doua situaţie, în care Preşedintele în funcţie candidează pentru un nou mandat, ridică două semne de întrebare:

1. Poate fi sprijinit candidatul de un partid politic?

2. Poate el candida, concomitent, la funcţia prezidenţială şi la un mandat parlamentar?

Soluţionarea primei situaţii este legată de interdicţia căreia îi este supus Preşedintele României de a nu face parte din partide politice. Într-adevăr, exercitarea funcţiei prezidenţiale de către un membru al unui partid politic se află în contradicţie cu poziţia constituţională a acestuia de a se situa deasupra partidelor politice şi de a fi reprezentantul naţiunii. Cu toate acestea, campania electorală prezidenţială este dominată de candidaţi susţinuţi de partide politice. A-l lipsi pe Preşedintele în funcţie, care candidează la un nou mandat, de sprijinul unui partid sau al unor partide politice înseamnă încălcarea principiului egalităţii de şansă a candidaţilor în alegeri.

În ceea ce priveşte cea de a doua situaţie, care vizează dubla candidatură „prezidenţială şi parlamentară" niciun text constituţional sau legal nu împiedică acest lucru. De altfel, din practica electorală de până acum, reiese că acest procedeu a fost utilizat. Menţionăm că această dublă candidatură poate fi utilizată în cazul în care alegerile prezidenţiale şi parlamentare sunt concomitente. Acest lucru era posibil, până nu demult, în condiţiile în care mandatul parlamentar şi cel prezidenţial aveau aceeaşi durată, de 4 ani. Prin decalare, aceste mandate (cel prezidenţial de 5 ani, iar cel parlamentar de 4 ani), nu mai au aceeaşi durată, posibilitatea unor alegeri concomitente fiind redusă. În cazul în care alegerile parlamentare au loc înaintea alegerilor prezidenţiale, Preşedintele României poate candida pentru alegerile parlamentare. În toate cazurile însă, după alegeri, Preşedintele trebuie să demisioneze din funcţie, fiind

inadmisibilă cumularea mandatului de Preşedinte al României cu cel de deputat sau senator.

§ 3. Prezentarea candidaturii

Candidatura la suprema magistratură în stat este reglementată de Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Preşedintelui României. În virtutea acestei legi, fiecare cetăţean român „care îndeplineşte condiţiile de eligibilitate" poate candida la funcţia de Preşedinte al României. Candidaturile pot fi propuse de partide sau formaţiuni politice sau se pot situa în afara acestora, în sfera candidaturilor independente.

Partidele politice pot propune singure sau împreună cu altele un candidat la funcţia supremă în stat. Pentru a face ca partidele politice să aibă o opţiune clară privitoare la candidatul pe care îl susţin în alegeri, legea interzice oricărui partid politic să propună mai mult decât un candidat în alegeri. Această condiţie este valabilă atât în cazul în care un partid propune el singur un candidat în alegeri, cât şi în situaţia în care el propune împreună cu alte partide un asemenea candidat. Soluţia mixtă, de a propune un candidat şi de a propune împreună cu alte partide politice alt candidat, nu este admisă de lege.

Atât candidaţii propuşi de partide sau formaţiuni politice, cât şi independenţii pentru a fi înscrişi pe buletinele de vot vor trebui să beneficieze de sprijinul a cel puţin 200.000 de alegători. Acest sprijin trebuie să se materializeze într-o listă de susţinători, din care să rezulte că cei 200.000 de alegători, care semnează lista, sunt identificabili prin nume şi prenume, adresă, data naşterii, denumirea, seria şi numărul actului de identitate, precum şi prin semnătură, elemente care garantează, totodată, opţiunea semnatarului pentru un singur candidat în alegeri.

Lista susţinătorilor este un act public şi trebuie să cuprindă şi data alegerilor, prenumele şi numele candidatului,

precum şi semnătura persoanei care a întocmit lista, atestându-se astfel veridicitatea semnăturilor.

Prezentarea candidaturilor se face la Biroul Electoral Central, cu cel puţin 30 de zile înainte de data alegerilor. Termenul este imperativ, nesusceptibil de întreruperi, suspendare sau prorogare.

Acceptarea candidaturilor se face după verificarea condiţiilor cerute de lege. În acest sens, legea prevede că propunerile de candidaţi trebuie să îndeplinească următoarele condiţii:

a) se fac în scris, în 4 exemplare, unul original şi trei copii;

b) sunt semnate de către conducerea partidului sau a alianţei politice ori de conducerile acestora, care au propus candidatul sau, după caz, de candidatul independent;

c) cuprind prenumele şi numele, locul şi data naşterii, starea civilă, domiciliul, studiile, ocupaţia şi profesia candidatului şi precizarea că îndeplineşte condiţiile prevăzute de lege pentru a candida;

d) sunt însoţite de declaraţia de acceptare a candidaturii, scrisă, semnată şi datată de candidat, precum şi de lista susţinătorilor, de declaraţia de avere, declaraţia de interese, de o declaraţie pe proprie răspundere a candidatului în sensul că a avut sau nu calitatea de lucrător al Securităţii sau de colaborator al acesteia.

Lista de susţinători este un act public şi falsificarea acesteia atrage răspunderea penală, în condiţiile art. 292 C.pen.

Originalul şi o copie a propunerii de candidatură se păstrează la Biroul Electoral Central, o altă copie se transmite Curţii Constituţionale, iar cel de al patrulea exemplar se restituie depunătorului, sub semnătura preşedintelui Biroului Electoral Central.

Aducerea la cunoştinţă publică a candidaţilor la funcţia de Preşedinte al României se face de Biroul Electoral Central,

în termen de 24 de ore de la expirarea termenului de soluţionare a contestaţiilor, prin intermediul posturilor publice de radio şi de televiziune, precum şi prin afişare pe pagina proprie de internet. Anunţarea candidaturii deschide calea controlului public privitor la îndeplinirea condiţiilor legale pentru a candida. Sunt supuse contestaţiei atât candidaturile acceptate, cât şi cele respinse. Contestaţiile se depun, în termen de 24 de ore, la Curtea Constituţională. Curtea Constituţională soluţionează contestaţiile în cel mult două zile de la înregistrare, iar soluţiile date sunt definitive, se comunică de îndată Biroului Electoral Central şi sunt aduse la cunoştinţă publică, prin publicare obligatorie în Monitorul Oficial al României.

La expirarea termenului de soluţionare a contestaţiilor, Biroul Electoral Central constată care candidaturi au rămas definitive şi le comunică, în ordinea depunerii, birourilor electorale de circumscripţie, pentru a fi înscrise pe buletinele de vot.

§ 4. Desfăşurarea operaţiunilor de votare

Alegătorii, în ziua primului tur de scrutin, se prezintă la secţiile de votare, cu actul de identitate, pentru a-şi exercita dreptul de vot. Ei primesc un buletin de vot pentru alegerea Preşedintelui României, pe care sunt înscrise numele tuturor candidaţilor, în patrulatere distincte. Fiecare alegător votează separat, într-o cabină închisă, aplicând ştampila cu menţiunea „Votat" înlăuntrul patrulaterului în care a fost înscris prenumele şi numele candidatului pentru care îşi exprimă opţiunea electorală. La cel de-al doilea tur de scrutin pentru alegerea Preşedintelui României, operaţiunile de la primul tur se repetă, cu singura excepţie că alegătorul nu mai poate opta decât între cei doi candidaţi înscrişi pe buletinul de vot.

Alegerile prezidenţiale uneori pot avea loc odată cu cele parlamentare sau la date diferite. În cazul în care ele sunt

concomitente, în actul de identitate se aplică o singură ştampilă. Dacă alegerile prezidenţiale au loc la o dată diferită se va aplica pe actul de identitate ştampila cu menţiunea „Votat".

§ 5. Stabilirea rezultatelor alegerilor

După închiderea secţiilor de votare, birourile acestora procedează la despuierea urnelor, consemnând într-un tabel voturile obţinute de fiecare candidat şi voturile nule. Rezultatele înregistrate la fiecare secţie de votare se înscriu într-un proces-verbal care va cuprinde numărul alegătorilor înscrişi în copia de pe lista electorală permanentă şi în tabelul electoral, numărul votanţilor din listele permanente şi din tabele electorale, numărul voturilor valabil exprimate, numărul voturilor nule, numărul buletinelor de vot primite, numărul buletinelor de vot neîntrebuinţate şi anulate, numărul voturilor valabil exprimate, obţinute de fiecare candidat şi expunerea, pe scurt, a întâmpinărilor formulate şi a modului de soluţionare a acestora, precum şi a contestaţiilor înaintate spre soluţionare biroului electoral judeţean sau biroului electoral pentru secţiile de votare din străinătate, după caz, numărul ştampilelor cu menţiunea „Votat", la începerea şi terminarea votării, dispariţia unor ştampile, starea sigiliilor de pe urne la închiderea votării, precum şi alte situaţii care puteau influenţa rezultatul votului.

Procesul-verbal este un act juridic electoral, care emană de la biroul secţiei de votare, sub semnătura membrilor şi a preşedintelui acestuia.

Lipsa semnăturii unor membri ai biroului electoral nu condiţionează valabilitatea procesului-verbal, dar preşedintele biroului este obligat să arate motivele, care au dus la nesemnarea acestuia, indiferent dacă ele privesc refuzul sau imposibilitatea de a semna.

Rezultatele, astfel consemnate, se transmit biroului electoral de circumscripţie, care le centralizează şi le transmite

Biroului Electoral Central. La această instanţă electorală se centralizează datele de la birourile circumscripţiilor electorale, se constată dacă sunt întrunite condiţiile legale pentru a declara un candidat ca fiind ales. Dacă aceste condiţii nu sunt întrunite, va constata care sunt primii doi candidaţi care se vor prezenta la cel de al doilea tur de scrutin. În ambele situaţii, rezultatele alegerilor se transmit Curţii Constituţionale.

Curtea Constituţională, ţinând seama de faptul că alegerea Preşedintelui României se face prin scrutin majoritar, în două tururi de scrutin, va constata dacă în primul tur de scrutin un candidat a obţinut majoritatea absolută a voturilor alegătorilor înscrişi în listele electorale permanente. Dacă această majoritate a fost întrunită, Curtea Constituţională validează rezultatul alegerilor pentru Preşedintele ales, care urmează să depună jurământul de credinţă în faţa Parlamentului, înainte de preluarea funcţiei.

În situaţia în care niciun candidat nu obţine majoritatea absolută a voturilor electoratului, se organizează, la două săptămâni, un al doilea tur de scrutin, la care vor participa primii doi candidaţi clasaţi în ordinea voturilor obţinute la primul tur de scrutin. În urma centralizării rezultatelor, cu respectarea procedurii de la primul tur de scrutin, este declarat Preşedinte al României candidatul care a obţinut cel mai mare număr de voturi.

Secţiunea a 3-a
Durata, naşterea, prelungirea şi încetarea mandatului prezidenţial

§ 1. Durata mandatului prezidenţial

Potrivit Constituţiei, durata mandatului prezidenţial este de 5 ani. Mandatul prezidenţial poate fi reînnoit o singură dată, ceea ce înseamnă că o persoană nu poate îndeplini această funcţie mai mult de două mandate, indiferent de durata

acestora, mai mult de 10 ani, cu excepţia situaţiilor extraordinare, care pot duce la prorograrea mandatului prezidenţial prin lege organică.

Durata mandatului de 5 ani a fost stabilită de Adunarea Constituantă Derivată, cu prilejul revizuirii Constituţiei din anul 2003, pentru a-l distinge de mandatul Parlamentului, care este de 4 ani.

În general, în lume, mandatul preşedintelui de republică variază între 4 şi 7 ani. În S.U.A., Islanda, Columbia, Ungaria etc. mandatul preşedintelui este de 4 ani; în Germania, Franţa, Portugalia, Grecia, Bulgaria, Israel, Venezuela, Uruguay ş.a preşedintele este ales pentru o durată de 5 ani; Austria, Finlanda, Egiptul, Argentina, Brazilia sau Mexicul îşi aleg un preşedinte pentru un mandat de 6 ani, iar Italia, Irlanda şi Turcia pentru 7 ani. În forma sa iniţială, Constituţia României a prevăzut ca durata mandatului parlamentar şi a celui prezidenţial să fie identice, respectiv de 4 ani. Această identitate de mandat a constituit sursa unor puternice controverse între majoritatea şi opoziţia parlamentară pentru decalarea alegerilor. Lupta dintre majoritatea parlamentară şi opoziţie cu privire la decalarea alegerilor prezidenţiale de cele parlamentare a fost continuată până la revizuirea Constituţiei, ea fiind deosebit de acută la adoptarea legilor electorale. Această luptă nu mai este de actualitate, deoarece la revizuirea Constituţiei din anul 2003 durata mandatului prezidenţial a fost stabilită la 5 ani.

Prelungirea mandatului Preşedintelui României este permisă de Constituţie numai în caz de război sau de catastrofă. În ambele situaţii este necesară intrarea în vigoare a unei legi organice care să permită prorogarea mandatului prezidenţial. Conjugarea unor factori obiectivi – război sau catastrofă – cu unul de ordin subiectiv – adoptarea unei legi organice privitoare la prorogarea mandatului Preşedintelui României, ridică probleme deosebite, dacă nu chiar insolubile, mai ales în

condiţiile în care forţele politice reprezentate în Parlament sunt ostile Preşedintelui. Practic, ne aflăm într-un cerc vicios, deoarece apariţia fenomenelor excepţionale – războiul sau catastrofa – obligă Preşedintele României să ia măsuri determinate de natura fenomenului, respectiv el este silit să acţioneze pentru respingerea agresiunii. Dacă se pune problema prorogării mandatului Preşedintelui, aprecierea asupra oportunităţii măsurilor întreprinse şi asupra prorogării mandatului s-ar putea să fie pozitivă, ceea ce va duce la organizarea de noi alegeri după trecerea sinistrului. Dar, este posibil ca Parlamentul să nu fie de acord cu măsurile luate de Preşedinte şi să nu voteze adoptarea unui proiect de lege organică privitor la prelungirea mandatului prezidenţial.

Situaţia catastrofei este similară agresiunii armate datorate faptului că şi ea reprezintă un element imprevizibil, căruia preşedintele în funcţie trebuie să-i facă faţă, proclamând prin decret starea de urgenţă, măsurile luate urmând a fi supuse Parlamentului spre încuviinţare în cel mult 5 zile de la luarea acestora.

Încetarea mandatului prezidenţial poate interveni şi înainte de expirarea termenului de 5 ani, ca urmare a declarării vacanţei funcţiei de Preşedinte al României.

Potrivit art. 97 din Constituţia României, vacanţa funcţiei poate fi declarată în caz de demisie, de demitere din funcţie, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuţiilor sau de deces. De asemenea, vacanţa funcţiei poate interveni ca urmare a condamnării pentru înaltă trădare.

Demisia Preşedintelui României reprezintă o renunţare voluntară la exercitarea mandatului, care poate interveni din motive subiective; Preşedintele în funcţie nu poate fi obligat niciodată să demisioneze, teză care rezultă din prevederile art. 84 alin. (2) al Constituţiei, în virtutea căruia Preşedintele se bucură de imunitate şi nu poate fi tras la răspundere pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului.

Din punct de vedere procedural, demisia se constată de Curtea Constituţională, la cererea preşedintelui uneia dintre Camerele Parlamentului, hotărârea Curţii fiind comunicată atât Parlamentului pentru a se proceda la depunerea jurământului de credinţă de către preşedintele interimar, cât şi Guvernului pentru a organiza desfăşurarea alegerilor prezidenţiale, în termen de trei luni.

Demiterea din funcţie a Preşedintelui României nu poate fi, în principiu, simetrică cu alegerea acestuia. Ca atare, Preşedintele României poate fi suspendat din funcţie ca urmare a săvârşirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei, dar demiterea din funcţie nu poate avea loc decât prin referendum.

Potrivit Constituţiei, referendumul pentru demiterea din funcţie se organizează în cel mult 30 de zile de la data adoptării hotărârii de suspendare din funcţie.

Demiterea din funcţie se decide de electorat cu majoritate de voturi şi în condiţiile prevăzute de Legea privind organizarea şi desfăşurarea referendumului. Această lege a fost supusă de mai multe ori controlului de constituționalitate și unor reexaminări parlamentare. Soluțiile promovate de Curtea Constituțională și de Parlament au fost adeseori contradictorii, în special, în ceea ce privește majoritatea cerută de lege cu privire la valabilitatea referendumului. Au existat situații în care valabilitatea referendumului era condiționată de participarea la vot a cel puțin jumătate plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente, după cum au fost și cazuri în care o asemenea majoritate nu era cerută pentru valabilitatea referendumului. În ultima intervenție a Curții Constituționale referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea art. 10 din Legea nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului s-a decis că această lege este constituțională în măsura în care asigură participarea la referendum a cel puțin

jumătate plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente[54].

Imposibilitatea definitivă de exercitare a atribuţiilor reprezintă o altă cauză care poate duce la declararea vacanţei funcţiei prezidenţiale. Aflarea Preşedintelui României într-o astfel de situaţie nu poate avea decât cauze obiective, care pun persoana ce exercită această funcţie într-o imposibilitate fizică sau psihică de a îndeplini atribuţiile prezidenţiale, pe o perioadă nedeterminată şi nedeterminabilă. Constatarea unei asemenea stări se face de Plenul Curţii Constituţionale, cu votul majorităţii judecătorilor, pe baza cererii preşedintelui uneia dintre Camerele Parlamentului.

Condamnarea pentru înaltă trădare reprezintă o cauză judecătorească de încetare a mandatului prezidenţial. Această cauză devine operantă la data la care hotărârea judecătorească a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie de condamnare pentru înaltă trădare a rămas definitivă.

Decesul reprezintă o altă cauză obiectivă, care duce la încetarea mandatului prezidenţial. Constatarea decesului se face de Curtea Constituţională la cererea preşedintelui Senatului sau al Camerei Deputaţilor.

Încetarea temporară a exercitării mandatului prezidenţial reprezintă o situaţie posibilă, dictată de motive imposibil de enumerat prin diversitatea şi imprevizibilitatea lor. În mod cert însă, absenţa temporară a Preşedintelui României de la sediul său, fie că este datorată unor vizite în ţară sau în străinătate, nu justifică interimatul funcţiei, prin faptul că Preşedintele se află în plină exercitare a mandatului prezidenţial.

În situaţiile care determină încetarea temporară a exercitării mandatului prezidenţial, înlocuirea Preşedintelui României de către preşedintele Senatului sau, dacă acest lucru

[54] A se vedea Decizia nr. 731 din 10 iulie 2012 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 478 din 12 iulie 2012.

este imposibil, de către preşedintele Camerei Deputaţilor, se constată de Curtea Constituţională, la cererea Preşedintelui României sau a preşedintelui uneia dintre Camerele Parlamentului.

Suspendarea din funcţie a Preşedintelui României poate fi rezultatul săvârşirii de către acesta a unor fapte grave prin care se încalcă prevederile Constituţiei.

Suspendarea se face în vederea demiterii sale, demitere care poate avea loc prin referendum. Suspendarea din funcţie poate fi iniţiată de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor, propunere adoptată în şedinţa comună a celor două Camere ale Parlamentului cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor.

Suspendarea din funcţie a Preşedintelui României în vederea demiterii prin referendum poate avea loc numai atunci când propunerea de suspendare din funcţie, făcută de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor, a fost aprobată în şedinţa comună a celor două Camere ale Parlamentului cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor. În literatura de specialitate s-a pus problema utilităţii examinării, de către Curtea Constituţională, a acestei împrejurări care duce la instituirea interimatului funcţiei de Preşedinte al României, în condiţiile în care înaintea votului din Parlament, instanţa de contencios constituţional a emis un aviz consultativ cu privire la suspendarea din funcţie a Preşedintelui României, iar Parlamentul s-a pronunţat deja printr-o decizie cu privire la suspendarea din funcţie a Preşedintelui României.

Prof. univ. dr. I. Deleanu, recurgând la un sofism în virtutea căruia hotărârea Curţii Constituţionale este un aviz, ajunge la concluzia că, în sensul art. 146 lit. h) din Constituţie, Curtea Constituţională se pronunţă printr-un aviz asupra cererii de suspendare din funcţie a Preşedintelui României; în sensul dispoziţiilor constituţionale rezultă că, după ce s-a dispus de Parlament suspendarea din funcţie, Curtea Constituţională este

iarăşi chemată să constate existenţa împrejurării care justifică interimatul, - împrejurare confirmată deja de Parlament prin decizia de suspendare[55]. Pe acest fond, profesorul clujean se întreabă: Ce urmează să constate Curtea Constituţională ? Mai mult, interogaţia se raportează la semnificaţiile acestei decizii – eventual negative în prezenţa unei decizii a Parlamentului privind suspendarea din funcţie a Preşedintelui României[56].

Răspunsul la aceste pseudo-interogaţii teoretice l-a dat practica parlamentară şi a instanţei de contencios constituţional. Astfel, ca urmare a cererii formulate de 182 de parlamentari, preşedintele care a condus şedinţa comună a înaintat Curţii Constituţionale cererea de a emite un aviz consultativ asupra cererii de suspendare din funcţie a Preşedintelui României. La această cerere, Curtea Constituţională a răspuns printr-un aviz negativ. Pornindu-se de la caracterul consultativ al acestuia, Parlamentul a decis cu o majoritate zdrobitoare de voturi: 322 pentru suspendarea din funcţie a Preşedintelui României[57]. În urma acestei hotărâri, Curtea Constituţională, printr-o hotărâre, general obligatorie, a luat act de hotărârea Parlamentului, a declarat interimatul funcţiei de Preşedinte al României şi a legitimat exercitarea acestuia de către Preşedintele Senatului[58]. Această hotărâre a fost actul de instituire a interimatului funcţiei de Preşedinte al României, temeiul încetării atribuţiilor de către preşedintele în funcţie şi actul de legitimare a preşedintelui Senatului pentru a exercita funcţia de Preşedinte. Totodată, aceasta a confirmat temeiul constituţional al organizării referendumului naţional pentru demiterea Preşedintelui.

---

[55] A se vedea I. Deleanu, *op.cit.* p. 889.

[56] ***Ibidem*** p. 890.

[57] A se vedea Hotărârea Parlamentului nr. 20/2007, publicată în M.Of. nr. 265 din 19 aprilie 2007.

[58] A se vedea Hotărârea Curţii Constituţionale nr. 1 din 20 aprilie 2007, publicată în M. Of. nr. 269 din 20 aprilie 2007.

Mai recent, la 6 iulie 2012, Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, au decis suspendarea din funcția de Președinte al României a domnului Traian Băsescu. Asupra acestei cereri de suspendare din funcție, Curtea Constituțională a emis un aviz care însă nu a dat o soluție clară cu privire la constituționalitatea sau neconstituționalitatea suspendării din funcție. În final, Parlamentul a aprobat suspendarea din funcție a Președintelui României, dispunând organizarea unui referendum pentru demiterea acestuia din funcție, pe data de 29 iulie 2012.

Președintele României nu a fost de acord cu această soluție și a considerat că s-a ivit un conflict juridic de natură constituțională între Parlamentul României și Președintele României. Acest conflict juridic de natură constituțională a fost supus spre soluționare Curții Constituționale. Instanța de contencios constituțional a constatat că cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Parlamentul României, pe de-o parte, și Președintele României, pe de altă parte, formulată de Președintele României, este inadmisibilă[59].

La referendumul organizat pe data de 29 iulie 2012, s-au prezentat la urne 8 459 053 de alegători din cei 18 292 464 alegători înscriși în listele electorale permanente, ceea ce reprezintă 46,24% din corpul electoral. Din cei care au participat la vot, 87,52% s-au pronunțat pentru demiterea Președintelui, iar numărul voturilor nule s-a situat la 1,32%.

În baza acestor date, referendumul este invalidat în sensul că nu a fost atinsă majoritatea cerută de lege pentru validarea lui – 50+1%. Urmează ca validarea rezultatelor referendumului să fie făcută de către Curtea Constituțională a României cu o majoritate de două treimi.

Curtea Constituțională a României a amânat pronunțarea până la data de 21 august 2012, deoarece existau

[59] A se vedea Decizia nr. 730 din 9 iulie 2012 publicată în M.Of. nr. 473 din 11 iulie 2012.

neconcordanțe în listele electorale. Prin hotărârea pronunțată la această dată, referendumul a fost invalidat și Președintele și-a realuat funcția.

În opinia noastră, punctul de vedere diferit al prof. univ. dr. I. Deleanu este urmare a asimilării hotărârii Curții Constituționale privind constatarea împrejurărilor care justifică interimatul funcției de Președinte al României cu un aviz consultativ, care ar fi supus din nou Parlamentului pentru a se hotărî asupra Președintelui interimar. În realitate, actul Curții Constituționale este o hotărâre, așa cum precizează art. 11 alin. (1) lit. B din Legea nr. 47/1992, în sensul de specie a deciziei Curții Constituționale. Acest act poartă denumirea de hotărâre deoarece este un act jurisdicțional de constatare, a cărui putere decizională rezidă în suspendarea exercitării atribuțiilor de către Președintele României și în declanșarea procedurii pentru numirea președintelui interimar.

Solicitarea făcută de președintele care a condus ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, adresată Curții Constituționale, însoțită de hotărârea Parlamentului de suspendare din funcție a Președintelui României se justifică cel puțin sub două aspecte.

a. Parlamentul, cel care a dat o hotărâre de suspendare din funcție a Președintelui României, nu poate fi cel care declanșează procedura pentru numirea Președintelui României, mai ales în condițiile în care ar putea amâna sine die această procedură. Cu atât mai mult, constatarea unor împrejurări obiective care justifică instituirea interimatului funcției de Președinte al României trebuie încredințată unei autorități publice independente și neutre din punct de vedere politic. A încredința o asemenea atribuție Parlamentului, mai ales în condițiile în care relațiile dintre organul reprezentativ și Președinte nu sunt dintre cele mai bune, ar însemna să privim neputincioși la admiterea sau respingerea interimatului pe motive politice sau chiar prin abuz de putere;

b. Învestirea Curţii Constituţionale cu constatarea, prin hotărâre, a împrejurărilor care justifică interimatul funcţiei de Preşedinte al României, inclusiv în cazul în care „autorul" acestor împrejurări este chiar Parlamentul, se justifică prin atribuirea acestei competenţe unei singure autorităţi publice, în toate situaţiile ce pot duce la instituirea interimatului în exercitarea acestei funcţii. Mai mult, considerăm că hotărârea Parlamentului privind suspendarea din funcţie a Preşedintelui României poate suferi de anumite vicii de neconstituţionalitate, pe care Curtea Constituţională, în calitatea sa de garant al supremaţiei Constituţiei, este datoare să le elimine, cu toate consecinţele ce pot decurge de aici.

§ 2. Interimatul funcţiei prezidenţiale

În toate cazurile în care mandatul prezidenţial încetează înainte de termen, funcţia prezidenţială devine vacantă. În caz de vacanţă a funcţiei prezidenţiale, de suspendare din funcţie a Preşedintelui României sau de imposibilitate temporară a exercitării atribuţiilor de către acesta se instituie interimatul acestei funcţii, pe baza constatării Curţii Constituţionale.

Interimatul se asigură de către preşedintele Senatului sau, dacă şi acesta se află în imposibilitatea exercitării acestei funcţii, de către preşedintele Camerei Deputaţilor.

Considerăm că dispoziţiile constituţionale privitoare la interimat nu sunt aplicabile vicepreşedinţilor Senatului sau ai Camerei Deputaţilor, care pot îndeplini doar atribuţiile preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului pe perioada în care aceştia sunt absenţi sau se află în imposibilitatea îndeplinirii funcţiilor. De altfel, persoana care îndeplineşte funcţia de Preşedinte interimar, pe această perioadă, pierde calitatea de senator sau de deputat, inclusiv pe cea de preşedinte al Camerei respective, în virtutea incompatibilităţii acestor funcţii şi deschide procedura alegerii unui nou preşedinte al Senatului sau al Camerei Deputaţilor. În perioada

interimatului are loc o suspendare a calităţii de deputat sau senator a celui în cauză.

Preşedintele interimar îndeplineşte un mandat temporar şi, ca atare, atribuţiile sale nu pot fi depline. Tocmai de aceea, Constituţia exceptează exercitarea de către Preşedintele interimar a atribuţiilor privitoare la dizolvarea Parlamentului, adresarea de mesaje către Parlament şi organizarea referendumului. Dacă dizolvarea Parlamentului şi organizarea referendumului ne apar ca atribuţii ce pot fi excluse din competenţa Preşedintelui interimar, comunicarea cu Parlamentul prin mesaje se dovedeşte a fi o restricţie exagerată, care îl obligă pe cel care exercită această funcţie la o izolare instituţională, pe care nu o poate depăşi decât prin intermediul Guvernului sau prin manevrarea ocultă a grupurilor parlamentare. De altfel, în realitate, această restricţie este parţială, deoarece în cazul stării de asediu sau al celei de urgenţă, utilizarea mesajelor este unica soluţie constituţională.

Se poate, astfel, constata că există o contradicţie între prevederile art. 98 din Constituţie, care interzic Preşedintelui interimar să adreseze mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii şi dispoziţiile art. 92 alin. (3) ale aceleiaşi Legi fundamentale, care îi permit să comunice cu Parlamentul printr-un mesaj în care prezintă forului reprezentativ suprem măsurile luate pentru respingerea agresiunii îndreptate împotriva ţării. În vederea înlăturării acestei antinomii intraconstituţionale este necesar ca la proxima revizuire a Constituţiei să fie modificat art. 98 alin. (2) în sensul că mesajele prevăzute de art. 92 alin. (3) pot fi prezentate Parlamentului şi de Preşedintele interimar.

Secţiunea a 4-a
Conţinutul mandatului prezidenţial

§ 1. Clasificarea atribuţiilor Preşedintelui României

În realizarea funcţiilor sale, Preşedintele României îndeplineşte o serie de atribuţii prevăzute de Constituţie, care pot fi identificate după modul în care se raportează la celelalte autorităţi publice, în special, la raporturile cu Parlamentul şi la cele cu Guvernul sau cu alte autorităţi publice. Sub acest aspect putem deosebi: atribuţii prezidenţiale exercitate în raporturile cu Parlamentul; atribuţii prezidenţiale exercitate în raporturile cu Guvernul; atribuţii prezidenţiale exercitate în raporturile cu alte autorităţi ale administraţiei publice; atribuţii prezidenţiale exercitate în raporturile cu Curtea Constituţională; atribuţii prezidenţiale exercitate în raporturile cu justiţia; atribuţii prezidenţiale exercitate în domeniul apărării; atribuţii prezidenţiale exercitate în situaţii excepţionale; atribuţii prezidenţiale exercitate în raporturile cu poporul; atribuţii prezidenţiale exercitate în domeniul politicii externe; alte atribuţii prezidenţiale.

§ 2. Atribuţii prezidenţiale exercitate în relaţiile cu Parlamentul

a. Adresarea de mesaje Parlamentului

Potrivit art. 88 din Constituţie, Preşedintele României este abilitat să adreseze mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii. În calitatea sa de şef al statului, Preşedintele României are posibilitatea de a aduce în faţa Parlamentului problemele politice ale naţiunii aşa cum sunt receptate la nivelul instituţiei prezidenţiale. Rolul mesajelor prezidenţiale este de a sensibiliza forul legislativ cu problemele politice prioritare sau care în optica puterii legiuitoare şi a puterii executive sunt privite în mod diferit, riscând să producă blocaje în activitatea statală sau convulsii în viaţa socială. Se

exercită, pe această, cale funcţia de mediere între puterile statului sau între stat şi societate. Desigur, Parlamentul nu este obligat să se supună unui asemenea mesaj, în virtutea principiului separaţiei puterilor în stat, dar informaţiile prezentate pot fi utile în activitatea parlamentară.

În temeiul prevederilor Constituţiei, Preşedintele României poate prezenta mesaje Parlamentului ori de câte ori crede de cuviinţă, neexistând o interdicţie temporală în această privinţă. Singura interdicţie, instituită de art. 92 din Constituţie, vizează Preşedintele interimar, care în virtutea mandatului său temporar nu poate exercita decât acele atribuţii prezidenţiale care sunt indispensabile pentru a asigura funcţionarea autorităţilor publice.

Potrivit art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituţie, Camera Deputaţilor şi Senatul se întrunesc în şedinţă comună pentru „primirea mesajului Preşedintelui României". Acest text este coroborat cu prevederile art. 88 care precizează că „Preşedintele României adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii". Din coroborarea celor două texte constituţionale rezultă cu claritate că misiunea Parlamentului se reduce la primirea sau, cu alte cuvinte, la „recepţionarea" mesajului, fiind exclusă posibilitatea unor dezbateri asupra acestuia[60]. Cu toate acestea, Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului statorniceşte în art. 7 că „*prezentarea şi dezbaterea mesajelor*" (s.n.) se înscriu, cu prioritate, pe ordinea de zi sau, după caz, la data solicitată. Rezultă, astfel, că „primirea mesajului" în Parlament nu ar fi o simplă recepţionare a acestuia, ci ar fi un pretext pentru organizarea unei dezbateri parlamentare. Având în vedere terminologia constituţională, considerăm că

---

[60] A se vedea, în acest sens, F. Vasilescu, în ***Constituţia României – comentată şi adnotată*** de M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 201.

introducerea prin acest Regulament a prevederii dezbaterii mesajului Preşedintelui României este neconstituţională. De altfel, chiar Regulamentul este inconsecvent, deoarece exclude posibilitatea unui vot în cazul primirii mesajului Preşedintelui României, ceea ce face ca dezbaterea parlamentară să fie inutilă.

b. Dizolvarea Parlamentului

În conformitate cu prevederile art. 89 din Constituţie, Preşedintele României poate dizolva Parlamentul, după consultarea preşedinţilor celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare, dacă acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare de învestitură şi numai după respingerea a cel puţin două solicitări.

Acordarea dreptului Preşedintelui României de a dizolva Parlamentul este rezultatul unei practici istorice, în cadrul căreia se recunoaşte şefului executivului un asemenea drept. Singurele excepţii de la această regulă le constituie statele în care separaţia puterilor este un obstacol pentru exercitarea acestui drept, respectiv acele state în care fiinţează regimuri prezidenţiale sau regimuri politice de adunare. În S.U.A. sau Elveţia, preşedintele şi, respectiv, Consiliul Federal nu pot dizolva Parlamentul. În celelalte state, dizolvarea Parlamentului are rolul de a supune arbitrajului popular disensiunile existente în forul legislativ care pot bloca activitatea autorităţilor publice sau pot pune în pericol securitatea statului respectiv. În unele din aceste state, dreptul de dizolvare a Parlamentului se exercită discreţionar, în altele este supus unor consultări prealabile şi, în sfârşit, în unele state exercitarea acestuia nu poate avea loc decât în anumite situaţii prescrise de Constituţie.

În România, Preşedintele poate recurge la dizolvarea Parlamentului numai în condiţiile stabilite de art. 89, respectiv

în situaţia în care Parlamentul refuză să acorde votul de încredere Guvernului. Exercitarea dreptului de dizolvare a Parlamentului este supusă unor limite constituţionale care au în vedere eşecul evident al tratativelor de formare a Guvernului. Menţionăm că acest drept poate fi exercitat de Preşedintele României atât la începutul mandatului noului Parlament, care nu reuşeşte să acorde un vot de încredere Guvernului, cât şi în timpul mandatului acestuia, dacă în urma aprobării unei moţiuni de cenzură Guvernul în funcţie a fost demis.

În conformitate cu prevederile art. 89 din Constituţie, Preşedintele României poate exercita dreptul de a dizolva Parlamentul în cursul unui an o singură dată. Acest drept nu poate fi exercitat în ultimele şase luni ale mandatului Preşedintelui României şi nici în timpul stării de asediu sau al stării de urgenţă.

În cazul în care Preşedintele României urmăreşte să-şi pună în practică dreptul său de a dizolva Parlamentul este necesar să fie observate următoarele condiţii:

a) să existe cel puţin două solicitări privitoare la acordarea votului de încredere Guvernului. Prima solicitare a votului de încredere trebuie să aibă loc în cel mult 10 zile de la desemnarea candidatului la funcţia de Prim-ministru. În cazul în care această cerere nu este agreată de Parlament, urmează desemnarea unui nou candidat pentru funcţia de Prim-ministru şi o nouă cerere de acordare a votului de încredere, care să fie şi ea respinsă de Parlament. În cazul în care şi cea de a doua cerere este respinsă, se poate proceda la o nouă desemnare de candidat pentru funcţia de Prim-ministru şi la o nouă cerere de acordare a votului de încredere. Această procedură poate să continue, dar Preşedintele îşi poate exercita dreptul de a dizolva Parlamentul dacă:

b) au trecut 60 de zile de la data primei cereri de a se acorda votul de încredere Guvernului.

Exercitarea de către Preşedintele României a dreptului de a dizolva Parlamentul reprezintă o facultate şi nu o obligaţie, dar această facultate poate deveni o obligaţie, în virtutea funcţiei sale de a veghea la buna funcţionare a autorităţilor publice, atunci când criza politică nu poate fi soluţionată şi nu poate duce la formarea Guvernului, situaţie extremă care reclamă chemarea poporului la urne pentru a arbitra conflictul de interese politice existent în Parlament.

Nici această atribuţie prezidenţială, în virtutea art. 98 alin. (2) din Constituţie, nu poate fi exercitată de Preşedintele interimar.

c. Convocarea Parlamentului în sesiune

În conformitate cu prevederile Constituţiei, Preşedintele României poate interveni în două situaţii pentru a convoca Parlamentul în sesiune. Aceste situaţii sunt reglementate de art. 63 alin. (3) şi art. 66 alin. (2) din Constituţie. Prevederile art. 63 alin. (3) conferă Preşedintelui României dreptul de a convoca Parlamentul care rezultă din alegeri în termen de cel mult 20 de zile de la data desfăşurării alegerilor. Exercitarea acestei atribuţii este legată de stabilirea rezultatelor definitive ale alegerilor, dar îl obligă pe Preşedinte să nu amâne dincolo de 20 de zile de la desfăşurarea alegerilor convocarea Camerei Deputaţilor şi a Senatului. Ţinând seama de data la care se desfăşoară alegerile, ca şi de data la care are loc convocarea Parlamentului, sesiunea parlamentară urmează să fie una ordinară, dacă intervine după 1 februarie sau după 1 septembrie, ori una extraordinară dacă Parlamentul se convoacă în luna ianuarie ori în lunile iulie sau august.

Dispoziţiile art. 66 alin. (2) conferă Preşedintelui României dreptul de a cere preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului convocarea unei sesiuni extraordinare. În cazul în care Preşedintele României cere convocarea unei asemenea sesiuni, considerăm că ea nu poate fi refuzată, urmând ca cei

doi preşedinţi ai Camerelor să cadă de acord asupra datei la care urmează să fie convocată sesiunea extraordinară[61].

d. Iniţierea revizuirii Constituţiei

Preşedintele României, în temeiul art. 150 din Constituţie, are drept de iniţiativă legislativă în materia revizuirii Constituţiei, la propunerea Guvernului, în concurenţă cu cel puţin o pătrime din numărul deputaţilor sau al senatorilor şi cu cel puţin 500 000 de cetăţeni cu drept de vot.

Dreptul Preşedintelui României de a iniţia un proiect de lege pentru revizuirea Constituţiei se exercită numai la propunerea Guvernului.

e. Promulgarea legii

În conformitate cu prevederile art. 77 din Constituţie, Preşedintele României promulgă legile adoptate de Parlament în termen de cel mult 20 de zile de la primirea acestora.

Preşedintele României are posibilitatea să înfrângă acest termen fie prin exercitarea dreptului de a cere Parlamentului reexaminarea legii, fie prin exercitarea dreptului de a cere Curţii Constituţionale verificarea constituţionalităţii legii înainte de promulgare.

Promulgarea legii presupune, înainte de toate, dreptul Preşedintelui României de a constata că legea respectivă a fost adoptată de către Parlament. Decretul de promulgare certifică, sub semnătura Preşedintelui României, că textul ce se publică în Monitorul Oficial este textul legii adoptate de către Parlament. În sfârşit, decretul prin care se promulgă legea are

---

[61] Practica parlamentară a demonstrat că cele două Camere ale Parlamentului pot fi convocate în sesiuni extraordinare diferite. Astfel, în luna ianuarie 1994, Camera Deputaţilor a fost convocată în sesiune extraordinară în data de 3 ianuarie 1994, sesiune care a fost suspendată pe data de 4 ianuarie, dată la care a fost convocată o nouă sesiune extraordinară, iar Senatul în data de 25 ianuarie 1994.

rolul de a valida la acest nivel caracterul executiv şi obligatoriu al legii[62]. Prin acelaşi decret de promulgare se dispune publicarea legii în Monitorul Oficial al României, actul de publicare fiind un act material care intervine în urma promulgării legii şi care determină intrarea în vigoare a acesteia.

§ 3. Atribuţii prezidenţiale exercitate în relaţiile cu Guvernul

a. Desemnarea candidatului pentru funcţia de Prim-ministru

Potrivit art. 85 din Constituţie, Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcţia de Prim-ministru. Aceste dispoziţii constituţionale se cer a fi coroborate cu cele ale art. 103 din Constituţie, în virtutea cărora desemnarea candidatului la funcţia de Prim-ministru are loc în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament.

Exercitarea acestei atribuţii prezidenţiale are loc în cadrul funcţiei de mediere pe care o exercită Preşedintele României şi presupune organizarea de consultări politice în interiorul formaţiunii politice care deţine majoritatea în Parlament sau, în cazul în care o asemenea majoritate nu există, aceste consultări vor avea loc cu toate partidele reprezentate în Parlament, pentru a se constitui reazemul parlamentar majoritar necesar pentru acordarea votului de încredere şi formarea Guvernului. Spre deosebire de practica instituită prin Decretul-Lege nr. 92/1990, în virtutea căreia Preşedintele României numea Primul-ministru, conform Constituţiei, atribuţiile prezidenţiale

[62] A se vedea Ch. Debasch, J. Boudon, J. Pontier, J. Ricci, *op. cit.*, p. 723.

în acest domeniu sunt restrânse la numirea unui candidat la funcţia de Prim-ministru. Prin numirea candidatului la funcţia de Prim-ministru, Preşedintele României acordă un mandat personalităţii desemnate pentru această funcţie, pentru a elabora viitorul program de guvernare şi pentru a susţine, în şedinţa comună a celor două Camere atât programul, cât şi lista membrilor Guvernului.

Preşedintele României are posibilitatea să numească un candidat la funcţia de Prim-ministru fie din rândul parlamentarilor, fie din afara Parlamentului, asigurându-se că acesta este sprijinit de o majoritate parlamentară. Candidatul la această funcţie poate fi membru al unui partid politic sau poate fi un tehnocrat. La întocmirea programului Guvernului, candidatul la funcţia de Prim-ministru se va raporta la programul sau programele partidelor politice care îl susţin, iar lista Guvernului va fi alcătuită în raport de structura ministerială existentă sau în raport de prevederile Legii privitoare la înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea ministerelor, prevăzute la art. 117 alin. (1) din Constituţie.

b. Numirea Guvernului pe baza votului de încredere acordat de Parlament

Propunerea de a se acorda Guvernului votul de încredere se supune la vot în şedinţa comună a celor două Camere. Votul este secret şi se exprimă prin bile. În măsura în care această propunere întruneşte votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor, ea este adoptată şi îmbracă forma unei hotărâri a Parlamentului care se semnează de preşedintele Camerei Deputaţilor şi de preşedintele Senatului şi se înaintează Preşedintelui României spre a proceda la numirea Guvernului. În exercitarea acestei atribuţii, Preşedintele României va emite un decret de numire a Guvernului, în conformitate cu lista care a făcut obiectul votului de încredere în Parlament. Numirea Guvernului este urmată de depunerea de către Primul-ministru, miniştri şi

ceilalţi membri ai Guvernului a jurământului de credinţă. Conţinutul jurământului de credinţă este prevăzut de art. 82 din Constituţie, fiind acelaşi cu cel depus de Preşedintele României. Jurământul se depune individual şi depunerea acestuia marchează încetarea mandatului Guvernului anterior şi începerea exercitării mandatului de către noul Guvern.

c. Numirea şi revocarea unor membri ai Guvernului

1. Numirea Primului-ministru interimar

Exercitarea acestei atribuţii prezidenţiale are în vedere numirea unui Prim-ministru interimar, în conformitate cu prevederile art. 107 alin. (3) din Constituţie. Numirea unui Prim-ministru interimar poate fi făcută numai din interiorul Guvernului, în următoarele situaţii:

a. Primul-ministru se află în imposibilitatea de a-şi exercita atribuţiile. Numirea Primului-ministru interimar, în această situaţie, îşi pierde efectele la data la care Primul-ministru îşi reia activitatea. Cu toate acestea, dacă starea de interimat este mai mare de 45 de zile, Primul-ministru revine la post numai în fruntea Guvernului demisionar, deoarece Guvernul este demis pe data împlinirii acestui termen. În aceste condiţii, Primul-ministru îşi va exercita mandatul până la data depunerii jurământului de către noul Prim-ministru, care a primit încrederea Parlamentului;

b. Demisia Primului-ministru. Primul-ministru, ca oricare alt membru al Guvernului, poate demisiona. Având în vedere că numirea Guvernului se face de către Preşedintele României, considerăm că demisia se depune, din motive de simetrie, la instituţia prezidenţială, fiind urmată de numirea unui Prim-ministru interimar;

c. Pierderea drepturilor electorale de către Primul-ministru este rezultatul punerii sub interdicţie, în cazul alienaţilor sau debililor mintali sau al unei hotărâri

judecătoreşti definitive de condamnare la pierderea drepturilor electorale. De asemenea, pierderea drepturilor electorale se poate datora dobândirii unei alte cetăţenii decât cea română sau pierderii cetăţeniei române;

d. Intervenţia unei stări de incompatibilitate. Potrivit art. 105 din Constituţie, funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcţii publice de autoritate, cu excepţia celei de deputat sau de senator. De asemenea, ea este incompatibilă cu exercitarea unei funcţii de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizaţiilor cu scop comercial. În cazul în care un ministru al Guvernului se află într-una din aceste situaţii, el este chemat să opteze pentru funcţia guvernamentală sau alte funcţii. Dacă nu are loc o asemenea opţiune, el urmează a fi demis din funcţia guvernamentală, instituindu-se procedura interimatului;

e. Decesul reprezintă o cauză obiectivă de încetare a exercitării funcţiei de Prim-ministru şi deschide poarta numirii unui Prim-ministru interimar;

f. Încetarea funcţiei de Prim-ministru sau de ministru poate interveni şi în alte cazuri prevăzute de lege. În măsura în care va fi adoptată o lege, în acest sens, şi va preciza astfel de cazuri, ele vor constitui motive pentru instituirea interimatului funcţiei;

g. O problemă distinctă care se pune în legătură cu pierderea calităţii de Prim-ministru o constituie revocarea acestuia sau, cu alte cuvinte, poate Preşedintele României să dispună revocarea Primului-ministru? Aparent, o asemenea soluţie pare posibilă, deoarece potrivit art. 105 din Constituţie, în forma nerevizuită, funcţia de membru al Guvernului încetează şi în caz de revocare. Această prevedere s-ar aplica, astfel, şi Primului-ministru. De asemenea, potrivit art. 106 alin. (2), în forma iniţială, dacă Primul-ministru se află într-una din situaţiile prevăzute la art. 105, Preşedintele României va desemna un Prim-ministru interimar. Din analiza acestor texte

constituţionale s-ar putea deduce că revocarea se aplică şi Primului-ministru, nu numai celorlalţi membri ai Guvernului. O asemenea interpretare este contrară spiritului şi literei Constituţiei. În conformitate cu spiritul Legii fundamentale, Guvernul nu poate fi demis din iniţiativa Preşedintelui României, ci numai de către Parlament ca urmare a adoptării unei moţiuni de cenzură, ori în cazul în care exercitarea funcţiei de Prim-ministru încetează ca urmare a demisiei, a pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate, a decesului sau se află în imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile mai mult de 45 de zile.

În concordanţă cu litera Constituţiei, potrivit art. 85 alin. (2), Preşedintele revocă şi numeşte, la propunerea Primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului. Ca atare, exercitarea acestei atribuţii prezidenţiale se face numai la propunerea Guvernului. Dacă prin absurd, Primul-ministru ar propune Preşedintelui României propria sa revocare, acest act echivalează cu demisia şi nu poate fi socotită revocare. În concluzie, Preşedintele României nu poate să-l revoce pe Primul-ministru, ceea ce rezultă, cu claritate, din prevederile art. 107 alin. (2) din Constituţie..

Aceste prevederi ale Constituţiei au fost interpretate, în acest sens, în literatura de specialitate[63]. În practica vieţii politice, ele au dat naştere unor controverse, care au dus, în cele din urmă, la revocarea din funcţie a Primului-ministru. Acest eveniment s-a petrecut în anul 1998 şi l-a avut în obiectiv pe Victor Ciorbea, care îndeplinea atunci funcţia de Prim-ministru[64]. În acest caz, revocarea a fost urmarea demisiei Primului-ministru. Într-un alt caz, al lui Radu Vasile, s-a

---

[63] A se vedea M. Constantinescu, I. Vida, ***Modificarea şi încetarea mandatului Guvernului***, în „Dreptul" nr. 12/1999, p. 3-16.

[64] A se vedea Decretul prezidenţial nr. 108/1998, publicat în M.Of. nr. 131 din 31 martie 1998.

procedat în mod direct la revocarea acestuia[65]. Confruntarea dintre practica politică şi doctrină a fost soluţionată prin revizuirea Constituţiei din anul 2003. Cu acest prilej, art. 107 din Constituţie a fost modificat şi la alin. (2) a fost înscrisă regula în virtutea căreia „Preşedintele României nu-l poate revoca pe Primul-ministru". Această regulă rezultă din principiul separaţiei puterilor în stat şi din textele constituţionale, care stabilesc răspunderea solidară a membrilor Guvernului în faţa Parlamentului.

2. Numirea şi revocarea altor membri ai Guvernului de către Preşedintele României

În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanţă a postului, Preşedintele României poate proceda la numirea sau revocarea altor membri ai Guvernului. Atât revocarea, cât şi numirea în funcţii de miniştri se pot face numai la propunerea Prim-ministrului. Constituţia României admite posibilitatea ca unele funcţii din Guvern, la propunerea Prim-ministrului, să fie deţinute de alţi titulari. Schimbarea unor funcţii guvernamentale poate fi un act discreţionar al Prim-ministrului, dar validarea acestuia rămâne la latitudinea Preşedintelui României, acesta având posibilitatea să fie de acord cu propunerile Premierului sau să le sancţioneze. De exemplu, ca urmare a refuzului Preşedintelui de a numi în funcţia de ministru pe doamna Norica Nicolai s-a născut un conflict juridic de natură constituţională. Curtea Constituţională, sesizată cu soluţionarea acestuia, a decis că Preşedintele României poate refuza o singură dată o candidatură la funcţia de ministru, propusă de Primul-ministru[66].

---

[65] A se vedea Decretul prezidenţial nr. 426/1999, publicat în M.Of. nr. 609 din 14 decembrie 1999.

[66] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale a României nr. 98 din 2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 140 din 22.02.2008.

Asemenea schimbări în echipa guvernamentală pot interveni fie ca urmare a unei remanieri guvernamentale dictate de motive politice, fie în urma altor cauze (demisie, deces, pierderea drepturilor electorale etc.) care determină vacantarea postului de membru al Guvernului.

3. Remanierea guvernamentală

Prin remaniere guvernamentală se înţelege modificarea componenţei sau/şi a structurii Guvernului. Ea reprezintă o modificare a listei Guvernului aprobată prin votul de încredere al Parlamentului, una sau mai multe funcţii guvernamentale urmând a fi deţinute de către alte persoane decât cele care au figurat iniţial pe lista aprobată de Parlament.

Din înţelesul noţiunii de remaniere guvernamentală se desprinde faptul că aceasta nu poate afecta Guvernul în întregul său, ci doar unele funcţii guvernamentale. Remanierea guvernamentală este o operaţiune care nu este supusă aprobării Parlamentului, dar prezintă riscul introducerii unei moţiuni de cenzură împotriva întregului Guvern şi poate duce la demiterea acestuia, în măsura în care ea contravine intereselor majorităţii parlamentare care a susţinut echipa guvernamentală. Cu toate acestea, în cazurile în care remanierea are ca efect modificarea structurii sau a compoziţiei politice a Guvernului, aceasta se supune aprobării Parlamentului. Exercitarea atribuţiei prezidenţiale de numire a unui nou ministru este condiţionată de cuprinsul hotărârii Parlamentului. În practica vieţii parlamentare şi prezidenţiale, dispoziţiile constituţionale privitoare la remanierea guvernamentală nu au fost întotdeauna respectate. Astfel, potrivit art. 85 alin. (3) din Constituţie: „Dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziţia politică a Guvernului, Preşedintele României va putea exercita atribuţia prevăzută la alin. (2) (revocarea şi numirea unui membru al Guvernului s.n.) numai pe baza aprobării Parlamentului acordate la propunerea Primului-

ministru''. Pentru soluţionarea acestei probleme este necesar să stabilim ce se înţelege prin schimbarea structurii sau a compoziţiei politice a Guvernului. Structura Guvernului este stabilită de art. 102 alin. (3) din Constituţie, în virtutea căruia Guvernul este alcătuit din Prim-ministru, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin lege organică. Ca urmare, pe parcursul exercitării mandatului guvernamental este posibil ca membrii Guvernului, în calitatea lor de titulari ai unor ministere, să-şi piardă această calitate ca urmare a desfiinţării unui minister, a reorganizării sale, caz în care lista ministerelor aprobată de Guvern este modificată. Pe această cale, se modifică structura Guvernului: un minister dispare, un altul poate fi înfiinţat, ceea ce presupune întotdeauna aprobarea Parlamentului. Cea de a doua situaţie se referă la compoziţia politică a Guvernului. În principiu, această compoziţie politică este stabilită tot de către Parlament prin acordarea votului de învestitură Guvernului. Această compoziţie politică are în vedere:

1) apartenenţa membrilor Guvernului la un singur partid politic;

2) apartenenţa membrilor Guvernului la o coaliţie de partide politice, ceea ce presupune că fiecare partid din coaliţie are o anumită reprezentare în compoziţia politică a Guvernului;

3) alcătuirea Guvernului din reprezentanţii mai multor partide politice, organizate sau nu, într-o coaliţie şi din membri independenţi sau tehnocraţi.

În toate cazurile în care locul repartizat unui partid politic sau unui independent ori unui tehnocrat este luat de membrul unui alt partid politic dintr-o coaliţie sau din afara acesteia, ori atunci când locul unui independent este luat de un membru al unui partid politic, ne aflăm în faţa modificării compoziţiei politice a Guvernului, ceea ce îl obligă pe Primul-ministru să supună această propunere de remaniere aprobării Parlamentului şi îl obligă pe Preşedintele României să nu facă o asemenea

numire fără acordul forului suprem reprezentativ al poporului român.

Aceste prevederi constituționale au fost încălcate în data de 24 ianuarie 2012, când remanierea guvernamentală a avut ca obiect revocarea unui ministru al PDL - Teodor Bakonski - cu un reprezentant al altui partid politic, UNPR - Cristian Diaconescu.

4. Interimatul în exercitarea funcției de membru al Guvernului

Spre deosebire de remanierea guvernamentală, care are la bază revocarea unui ministru la inițiativa Primului-ministru, există posibilitatea modificării componenței Guvernului prin vacantarea unei funcții guvernamentale, datorată unor cauze obiective (deces, pierderea drepturilor electorale) sau subiective (renunțarea la o funcție incompatibilă cu calitatea de membru al Guvernului sau de demisie). În asemenea cazuri sunt aplicabile dispozițiile privitoare la interimat sau, după caz, cele privind vacanța funcției guvernamentale. În astfel de situații, Primul-ministru poate propune Președintelui României ocuparea temporară, pe o perioadă de cel mult 45 de zile, a funcției guvernamentale devenite vacante de către un alt membru al Guvernului, cu titlu de ministru interimar. Interimatul încetează odată cu numirea unei persoane pentru a îndeplini pe o durată nedeterminată funcția de ministru. În cazul în care instituția ministrului interimar nu se dovedește a fi necesară, se poate trece la procedura stabilită pentru ocuparea postului devenit vacant.

d. Consultarea Guvernului

Președintele României, în temeiul art. 86 din Constituție, poate consulta Guvernul cu privire la problemele urgente și de importanță deosebită. Această atribuție a reprezentantului statului român și a garantului independenței naționale, al

unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării are în vedere luarea unor măsuri fie la nivel guvernamental, fie la nivel prezidenţial, constituindu-se într-o fază prealabilă a luării unor asemenea decizii. În toate cazurile, aprecierea cu privire la urgenţa şi importanţa deosebită a problemelor ce urmează a fi analizate aparţine Preşedintelui României. De fiecare dată, când intervine o asemenea problemă, Preşedintele poate cere convocarea Guvernului, indiferent dacă Primul-ministru este sau nu de acord cu această convocare. Cu toate acestea, concluziile şedinţei de Guvern nu pot constitui obligaţii pentru Preşedintele României, ele constituindu-se într-un aviz consultativ în luarea propriilor decizii, după cum nici opiniile Preşedintelui nu pot fi insurmontabile pentru Guvern.

Aceste consultări au mai degrabă rolul de a se cunoaşte punctele de vedere ale ambelor capete ale puterii executive, înainte de a se decide în probleme care privesc soarta naţiunii.

e. Participarea la şedinţele Guvernului

În conformitate cu prevederile art. 87 alin. (1) din Constituţie, Preşedintele României poate lua parte la şedinţele Guvernului în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice şi, la cererea Primului-ministru, în alte situaţii.

Exercitarea acestei atribuţii de către Preşedintele României se corelează cu exercitarea atribuţiei prevăzute de art. 86 din Constituţie, prin participarea şefului statului la şedinţele Guvernului realizându-se o anumită congruenţă în acţiunile puterii executive.

În cazul de faţă, Preşedintele României nu cere convocarea Guvernului, ci are doar posibilitatea de a participa la şedinţele acestuia, în care se dezbat probleme de interes naţional privitoare la politica externă, apărarea ţării şi asigurarea ordinii publice.

Preşedintele României poate participa şi la alte şedinţe ale Guvernului ori de câte ori Primul-ministru îi solicită acest lucru.

Decizia privind participarea la şedinţele Guvernului aparţine Preşedintelui României şi, în cazul în care aceasta este pozitivă, el va substitui pe Primul-ministru în conducerea lucrărilor şedinţei de Guvern, fără a putea să dispună o anumită măsură sau să participe prin vot la adoptarea unei decizii guvernamentale.

§ 4. Atribuţii prezidenţiale exercitate în relaţiile cu alte autorităţi ale administraţiei publice

Aceste atribuţii privesc fie conducerea unor autorităţi administrative autonome, fie numirea sau participarea la numirea în funcţii publice specifice acestor autorităţi.

a. Conducerea unor autorităţi administrative autonome

Această atribuţie revine Preşedintelui României în condiţiile în care Constituţia prevede o asemenea prerogativă. Potrivit art. 92 din Constituţie şi art. 5 al Legii nr. 415/2002 privind organizarea şi funcţionarea Consiliului Suprem de Apărare a Ţării[67], Preşedintele României este şi preşedinte al acestui consiliu, calitate în virtutea căreia convoacă şi conduce lucrările consiliului, deciziile luate în acest cadru constituind un eventual suport privind exercitarea atribuţiilor prezidenţiale în domeniul apărării. De asemenea, Preşedintele României numeşte Secretarul Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, cu rang de Consilier de Stat în cadrul Administraţiei Prezidenţiale.

Dincolo de aceste prevederi constituţionale este necesar să invocăm şi faptul că, potrivit legii, Preşedintele României este implicat în numirea altor conducători ai autorităţilor administrative independente.

---

[67] Publicată în Monitorul Oficial nr. 494 din 10 iulie 2002.

b. Numirea sau participarea la numirea în funcţii publice specifice autorităţilor administrative

Constituţia României nu se referă în mod expres la alte atribuţii prezidenţiale care se exercită în raporturile cu administraţia publică, dar potrivit art. 94 lit. c), Preşedintele României numeşte în funcţii publice, în condiţiile prevăzute de lege. Exercitarea acestei prerogative are în vedere şi unele funcţii din administraţia publică, numirile urmând a fi operate în condiţiile prevăzute de lege. Până în prezent, există un număr restrâns de asemenea numiri în administraţia publică. În viitor, mai ales dacă avem în vedere că autorităţile administrative autonome sunt recunoscute de Constituţie, numirea conducătorilor acestora poate fi dată în sau şi în competenţa Preşedintelui României, mai ales în condiţiile în care acestea nu se află în subordinea Guvernului, ci în relaţii de colaborare cu ministrul sau conducătorul organului administraţiei publice. În prezent, Preşedintele României numeşte în funcţii pe Primul-ministru, propune directorul Serviciului Român de Informaţii, pe primul-adjunct şi pe cei trei adjuncţi ai acestuia[68].

Preşedintele României participă la numirea sau eliberarea din funcţie a directorului Serviciului Român de Informaţii prin exercitarea dreptului de a propune Parlamentului candidatul la această funcţie sau, respectiv, de a propune eliberarea din funcţie a acestuia[69].

Potrivit Legii nr. 504/2002[70], Preşedintele României propune doi membri titulari şi doi membri supleanţi ai Consiliului Naţional al Audiovizualului. Ceilalţi 9 membri ai

---

[68] A se vedea art. 24 din Legea nr. 14/1992 privind organizarea şi funcţionarea Serviciului Român de Informaţii, publicată în M.Of. nr. 33 din 3 martie 1992.

[69] *Ibidem*, art. 23.

[70] Legea audiovizualului, publicată în M.Of. nr. 534 din 22 iulie 2002.

acestui Consiliu sunt numiţi: 6 de Parlamentul României; 3 de Camera Deputaţilor; 3 de Senat; 3 de Guvern.

Atribuţia Preşedintelui României de a propune 2 membri în Consiliul Naţional al Audiovizualului se completează cu posibilitatea acestuia de a propune revocarea lor, în cazul în care ei încalcă prevederile Legii audiovizualului sau săvârşesc fapte penale.

Preşedintele României desemnează şi revocă pe cei 25 de membri ai Colegiului Naţional de Conducere a Institutului Revoluţiei Române din Decembrie 1989[71].

O altă autoritate administrativă din subordinea Guvernului, în numirea conducerii căreia este implicat Şeful statului, o constituie Fondul Român de Dezvoltare Socială. Preşedintele României numeşte 4 din membrii Consiliului Director. Din conducerea acestui Fond mai fac parte: un reprezentant al Primului-ministru, câte un reprezentant al Ministerului Muncii, Familiei şi Protecţiei Sociale, Ministerului Transporturilor şi Infrastructurii, Ministerului Finanţelor Publice, Ministerului Administraţiei şi Internelor, Ministerului Afacerilor Europene şi cel al Agenţiei Naţionale pentru Romi şi 4 personalităţi publice recunoscute din societatea civilă[72].

În Consiliul Concurenţei, autoritate administrativă autonomă în domeniul concurenţei, Preşedintele României, la propunerea Guvernului, numeşte şi revocă preşedintele, 2 vicepreşedinţi şi 4 consilieri de concurenţă[73].

Preşedintele României are, potrivit legii, atribuţii şi în constituirea Autorităţii Electorale Permanente. Astfel, conform

---

[71] A se vedea Legea nr. 556/2004 privind înfiinţarea Institutului Revoluţiei Române din Decembrie 1989, publicată în M.Of. nr. 1194 din 14 decembrie 2004.

[72] A se vedea art. 13 din Legea nr. 129/1998 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Fondului Român de Dezvoltare Socială, republicată în M.Of. nr. 483 din 8 iunie 2005.

[73] A se vedea art. 17 din Legea concurenţei nr. 21/1996, republicată în M.Of. nr. 742 din 16 august 2005.

Legii nr. 35/2008[74], Autoritatea Electorală Permanentă este o instituţie administrativă autonomă cu competenţă generală. Aceasta este condusă de un preşedinte, cu rang de ministru, ajutat de 2 vicepreşedinţi, cu rang de secretar de stat.

Preşedintele este numit prin hotărâre adoptată în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, la propunerea grupurilor parlamentare. Unul dintre vicepreşedinţi este numit la propunerea Preşedintelui României, iar celălalt la propunerea Primului-ministru (art. 63).

Casa Naţională de Asigurări de Sănătate, instituţie publică autonomă de interes naţional, are ca organe de conducere: Adunarea reprezentanţilor, Consiliul de administraţie, preşedintele, comitetul director, 2 vicepreşedinţi şi directorul general.

Adunarea reprezentanţilor este alcătuită din câte un delegat al fiecărui judeţ şi 2 ai municipiului Bucureşti cărora li se adaugă 31 de membri numiţi, după cum urmează:

- 2 de către Preşedintele României;
- 3 de către Primul-ministru;
- 3 de către Senat;
- 3 de către Camera Deputaţilor;
- 1 al Ministerului Muncii, Familiei şi Protecţiei Sociale;
- 1 al Casei Naţionale de Pensii şi Alte Drepturi de Asigurări Sociale;
- 5 de către asociaţiile patronale reprezentative la nivel naţional;
- 5 de către organizaţii sindicale reprezentative la nivel naţional;
- 1 al Ministerului Administraţiei şi Internelor;
- 1 al Ministerului Apărării Naţionale;
- 1 al Ministerului Justiţiei;
- 1 al Ministerului Transporturilor şi Infrastructurii;
- 1 al Serviciului Român de Informaţii;

[74] Publicată în M.Of. nr. 196 din 13 martie 2008.

- 1 al Serviciului de Informaţii Externe;
- 1 al Serviciului de Telecomunicaţii Speciale;
- 1 al Consiliului Naţional al Persoanelor Vârstnice[75].

În rândul aceloraşi atribuţii prezidenţiale intră şi numirea, în cadrul Consiliului de conducere al Institutului Cultural Român, a unui membru desemnat de Preşedintele României. Institutul Cultural Român a fost reorganizat ca autoritate administrativă autonomă sub control parlamentar[76]. Până la această dată, Institutul Cultural Român era definit de lege ca o instituţie publică de interes naţional cu personalitate juridică sub autoritatea Preşedintelui României[77]. În prezent, Institutul Cultural Român este organizat şi funcţionează ca autoritate administrativă autonomă în subordinea Senatului. Acest statut juridic urmează să fie definitivat în urma intervenţiei Curţii Constituţionale din 31 iulie 2012 privind unele măsuri în domeniul cultural, excepţie ridicată direct de Avocatul Poporului.

Preşedintele României, în calitatea lui de comandant suprem al forţelor armate, numeşte şi revocă, la propunerea ministrului apărării, pe Şeful Statului Major General[78].

Preşedintele României este implicat şi în numirea conducerii Serviciului de Protecţie şi Pază. Astfel, el numeşte şi revocă directorul Serviciului de Protecţie şi Pază, la propunerea Consiliului Superior de Apărare a Ţării. De

---

[75] A se vedea Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătăţii, publicată în M.Of. nr. 372 din 28 aprilie 2006.

[76] A se vedea Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului nr.27 din 13 iunie 2012, publicată în M.Of. nr.400/14 iunie 2012.

[77] Înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Institutului Cultural Român au fost stabilite prin Legea nr.356/2003 publicată în M.Of. nr. 529 din 23 iulie 2003.

[78] A se vedea Legea apărării naţionale a României nr. 45/1994, publicată în M.Of. nr. 172 din 7 iulie 1994 şi Legea nr. 346/2006 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Apărării, publicată în M.Of. nr. 654 din 28 iulie 2006.

asemenea, la propunerea directorului Serviciului de Protecţie şi Pază, numeşte şi revocă primul-adjunct şi adjunctul Serviciului[79].

În sfârşit, Preşedintele României, prin atribuţiile sale conferite de lege, este implicat şi în numirea directorului Serviciului de Informaţii Externe. În această materie, Preşedintele propune numirea acestui director în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului[80].

§ 5. Atribuţii prezidenţiale exercitate în relaţiile cu Curtea Constituţională a României

a. Numirea unor membri ai Curţii Constituţionale

Potrivit art. 142 din Constituţie, Curtea Constituţională se compune din nouă judecători, desemnaţi pentru o perioadă de 9 ani, din care trei sunt numiţi de Preşedintele României, trei de Senat şi trei de Camera Deputaţilor. Preşedintele României exercită această atribuţie fără vreo condiţionare legală. În prima Curte Constituţională, Preşedintele României a numit pe domnii Florin Vasilescu, pentru o perioadă de 9 ani, Mihai Constantinescu pentru o perioadă de 6 ani şi Vasile Gionea pentru o perioadă de 3 ani. Curtea Constituţională îşi reînnoieşte o treime din judecători la fiecare trei ani, ceea ce face ca în timpul mandatului de 5 ani, Preşedintele României să numească un singur judecător la expirarea fiecărui mandat de 3 ani.

---

[79] A se vedea art. 7 din Legea nr. 191/1998 privind organizarea şi funcţionarea Serviciului de Protecţie şi Pază, publicată în M.Of. nr. 402 din 22 octombrie 1998.

[80] A se vedea Legea nr. 1/1998 privind organizarea şi funcţionarea Serviciului de Informaţii Externe, republicată în M.Of. nr. 511 din 8 decembrie 2000.

b. Sesizarea Curţii Constituţionale, cu privire la neconstituţionalitatea unei legi

Preşedintele României, alături de preşedinţii celor două Camere, Guvern, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Avocatul Poporului, un număr de cel puţin 50 de deputaţi sau de cel puţin 25 de senatori, poate sesiza Curtea Constituţională cu privire la constituţionalitatea unei legi, înainte de promulgarea acesteia. Sesizarea făcută de Preşedintele României, de parlamentari, de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie sau de Avocatul Poporului se comunică de către Curtea Constituţională, în termen de 24 de ore de la înregistrare, preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului şi Guvernului[81]. Deciziile Curţii Constituţionale se comunică în toate cazurile Preşedintelui României. În situaţia în care sesizarea este făcută de unul dintre preşedinţii celor două Camere, de parlamentari, de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie sau de Avocatul Poporului, aceasta se va comunica Preşedintelui României în ziua înregistrării. Decizia prin care se constată neconstituţionalitatea legii se comunică şi preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului şi Primului-ministru, în vederea reexaminării acesteia în fiecare Cameră. În cazurile de neconstituţionalitate, care privesc legile înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispoziţiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curţii Constituţionale. Din această formulare a art. 18 alin. (3) din Legea nr.47/1992 se deduce că legile declarate în întregime neconstituţionale nu se mai reexaminează în Parlament, acesta fiind abilitat să ia în dezbatere doar acele dispoziţii ale unei legi care au fost declarate neconstituţionale. După primirea deciziei Curţii Constituţionale sau a legii după reexaminare,

[81] A se vedea art. 16 alin. (2) al Legii nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, republicată în M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.

Preşedintele României este obligat să promulge legea în cel mult 10 zile.

c. Sesizarea Curţii Constituţionale cu privire la conflictele juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice

Atribuţiile Curţii Constituţionale, stabilite potrivit art. 146, au fost modificate în urma revizuirii Constituţiei din anul 2003. Una din aceste modificări are în vedere introducerea unei noi atribuţii a Curţii Constituţionale, atribuţie în virtutea căreia instanţa de contencios constituţional este îndrituită să soluţioneze conflictele juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice.

Prima problemă care se pune are în vedere definirea conceptului de „conflicte juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice". În opinia prof. I. Deleanu, formalistă şi excesiv de critică, formularea este tautologică, datorită faptului că un conflict de constituţionalitate este esenţialmente un conflict juridic[82]. Fără a nega această presupusă tautologie trebuie să evidenţiem că, aşa cum practica o demonstrează, Curtea Constituţională a fost sesizată uneori cu conflicte de natură politică, conflicte ce nu au nicio conotaţie juridică, deşi ele au apărut între autorităţile publice ale statului român. De altfel, conflictele juridice nu se mărginesc la natura lor constituţională, ci pot privi orice litigiu civil, administrativ sau de altă natură.

Este greu de apreciat dacă exercitarea acestei atribuţii implică sau nu implică instanţa de contencios constituţional în soluţionarea unor conflicte politice" dintre autorităţile publice. În opinia noastră, exercitarea acestei atribuţii de către Curtea Constituţională este, prin excelenţă, de natură politică[83]. Din

[82] A se vedea I. Deleanu, *op.cit*,, p. 865.

[83] În opinia prof. I. Deleanu, această nouă atribuţie conferită Curţii Constituţionale trebuie interpretată strict, în termenii Legii fundamentale

nefericire, instanţa supremă de control a constituţionalităţii legilor este chemată să arbitreze, la cererea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a Primului-ministru sau a preşedintelui Consiliului Superior al Magistraturii, conflicte juridice dintre autorităţile publice, care nu pot avea decât caracter politic.

Problema care se pune, în aceste condiţii, are în vedere doar stabilirea naturii constituţionale a acestor conflicte juridice dintre autorităţile publice, care nu pot avea decât caracter politic.

Curtea Constituţională este chemată să se pronunţe asupra stabilirii naturii constituţionale şi juridice a acestor conflicte. Pentru a ne apleca asupra acestui subiect este necesar să observăm că sesizarea Curţii Constituţionale, din acest punct de vedere, poate fi făcută doar în două situaţii: 1. atunci când este vorba de conflicte de competenţă între autorităţile publice; 2. atunci când exercitarea unei competenţe de către o autoritate publică se abate de la regulile constituţionale, fiind contestată de o altă autoritate publică.

Pentru a exista un conflict pozitiv sau negativ de competenţă este imperios necesar ca două autorităţi publice să se declare interesate sau să invoce incompetenţa lor în soluţionarea aceleiaşi probleme.

În cazul conflictului pozitiv de competenţă, două autorităţi publice sau mai multe se declară competente să reglementeze sau să soluţioneze una şi aceeaşi problemă. Evident că o asemenea situaţie nu poate fi tolerată şi, în asemenea cazuri, Curtea Constituţională, la sesizarea subiecţilor stabiliţi de Constituţie, va decide asupra competenţei autorităţii publice îndrituite. Existenţa unui conflict negativ de competenţă are în vedere situaţia în care două sau mai multe autorităţi publice refuză reglementarea sau

---

pentru a se evita, categoric, implicarea Curţii Constituţionale în eventualele „conflicte politice". A se vedea I. Deleanu, *op.cit.*, p. 865.

soluţionarea unei probleme, deşi Constituţia le acordă acest drept. Abia acum intrăm pe teritoriul constituţionalităţii, având în vedere faptul că aceste conflicte juridice privesc aspecte legate de aplicarea Legii fundamentale.

Pornind de la această premisă, în practica instanţei de contencios constituţional s-a apreciat că declaraţiile politice, care, prin esenţa lor, critică raporturile dintre autorităţile statale, nu intră în sfera conflictelor juridice de natură constituţională, reglementate de art. 146 lit. e) din Constituţia României. Din punctul de vedere al practicii Curţii Constituţionale se poate reţine faptul că în mai multe situaţii instanţa de contencios constituţional a fost obligată să se pronunţe asupra constituţionalităţii unor sesizări făcute în temeiul art. 146 lit. e) din Constituţia României.

Într-o primă situaţie, Curtea Constituţională a fost sesizată de preşedinţii celor două Camere ale Parlamentului cu privire la încălcarea dispoziţiilor constituţionale referitoare la exercitarea atribuţiilor Preşedintelui României, atunci când acesta a declarat că apartenenţa unui partid politic la majoritatea parlamentară reprezintă un act imoral[84].

În cel de-al doilea caz, Curtea Constituţională a fost sesizată de preşedintele Consiliului Superior al Magistraturii, în legătură cu un presupus conflict juridic de natură constituţională între Preşedintele României, Primul-ministru, ministrul justiţiei şi Consiliul Suprem al Magistraturii, obiectul acestuia constituindu-l afirmaţiile primilor demnitari ai ţării privitoare la o evidentă corupţie în justiţie.

---

[84] Este vorba de faptul că Partidul Umanist Român, după constituirea Parlamentului, a abandonat apartenenţa sa la majoritatea parlamentară şi a sprijinit constituirea unei noi majorităţi parlamentare care a dus la formarea unui guvern de centru dreapta. Ulterior, a renunţat la guvernare, s-a transformat în Partidul Conservator şi a devenit un critic al foştilor aliaţi de la guvernare.

În opinia noastră, această repetată afirmaţie privitoare la corupţia din justiţie şi, mai ales, la acţiunile care au avut ca subiect înalţi demnitari şi funcţionari publici, a fost un instrument politic care a slujit ca argument pentru aderarea României la Uniunea Europeană. Justiţia română a rămas aceeaşi; ea nu este nici mai mult, nici mai puţin coruptă decât într-o altă ţară europeană. Mai mult, corectitudinea justiţiei române nu este şi nu a fost dependentă de trecutul istoric, decât în mod incidental.

Procedura soluţionării conflictelor juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice este reglementată de Legea nr. 47/1992. Cererea de soluţionare a unui asemenea conflict adresată Curţii Constituţionale de către Preşedintele României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a Primului-ministru sau a preşedintelui Consiliului Superior al Magistraturii trebuie să menţioneze autorităţile aflate în conflict, textele legale asupra cărora poartă conflictul, prezentarea poziţiei părţilor şi opinia autorului cererii. Prof. univ. I. Deleanu consideră că această formulare din Legea nr. 47/1992 este „tautologică " deoarece autorul sesizării este el însuşi „partea aflată în conflict", ea putând fi justificată doar dacă autorul sesizării ar fi un terţ" faţă de părţile aflate în conflict, ceea ce i se pare imposibil deoarece terţul nu poate justifica un interes personal, în întemeierea unei „acţiuni" în contenciosul constituţional. Această aserţiune este greu de susţinut atât din punct de vedere practic, cât şi teoretic, deoarece potrivit art. 34 din Legea nr. 47/1992, Curtea Constituţională soluţionează conflictele juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice, la cererea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii celor două Camere, a Primului-ministru sau a preşedintelui Consiliului Superior al Magistraturii. Acest text constituţional stabileşte doar autorităţile publice care pot reclama existenţa unui conflict juridic de natură constituţională între acestea sau între

alte autorităţi publice. Ca atare, având în vedere că dreptul de sesizare a Curţii Constituţionale, în această materie, îl are Preşedintele României, preşedinţii celor două Camere, Primul-ministru şi preşedintele Consiliului Superior al Magistraturii nu duce la concluzia că aceste autorităţi publice sunt în mod necesar „părţi aflate în conflict[85]. Prin urmare, în virtutea atribuţiilor lor constituţionale, Preşedintele României, preşedinţii celor două Camere, Primul-ministru şi preşedintele Consiliului Superior al Magistraturii pot cere oricând Curţii Constituţionale soluţionarea unui conflict juridic de natură constituţională dintre autorităţile publice, indiferent de autorităţile publice aflate în conflict.

Sub aspect procedural, Preşedintele Curţii Constituţionale, la primirea cererii, este obligat să constate dacă pot fi identificate autorităţile publice aflate în conflict şi dacă se menţionează textele legale asupra cărora planează conflictul.

Preşedintele Curţii Constituţionale este dator să ceară autorităţilor publice aflate în acest presupus conflict, într-un termen prestabilit, un punct de vedere asupra conţinutului conflictului şi asupra eventualelor căi de soluţionare a acestuia.

Astfel, problema care se pune în aceste condiţii are în vedere posibilitatea ca partea aflată în conflict să fie chiar autorul sesizării Curţii Constituţionale. Deşi nu negăm această posibilă ipoteză nu putem fi de acord cu supoziţia prezentată de I. Deleanu, în virtutea căreia formularea este tautologică deoarece autoritatea publică ca autoare a sesizării este parte aflată în conflict". Profesorului Deleanu i se pare imposibil ca un „terţ", faţă de părţile aflate în conflict, să devină parte în contenciosul constituţional.

Atunci când Preşedintele României, preşedinţii celor două Camere, Primul-ministru sau preşedintele Consiliului Superior al Magistraturii cer Curţii Constituţionale să

[85] I. Deleanu consideră că formularea este tautologică deoarece „autorul sesizării" este el însuşi „parte aflată în conflict".

soluţioneze un conflict juridic de natură constituţională dintre autorităţile publice trebuie să menţioneze, în cererea adresată Curţii Constituţionale, autorităţile publice aflate în conflict, textele legale asupra cărora poartă conflictul, prezentarea poziţiei părţilor şi opinia autorului cererii. Aceste dispoziţii ale art. 34 alin. (2) sunt greu de realizat în practică. Ne referim, în special, la ultimele teze privitoare la precizarea, în cererea de soluţionare a conflictului, a poziţiei părţilor. Din cuprinsul legii nu rezultă că autorul sesizării Curţii Constituţionale are vreo posibilitate legală de a cunoaşte poziţia părţilor aflate în conflict. Cu toate acestea, din formularea textului legal se poate deduce ideea că autorul sesizării Curţii Constituţionale nu poate sesiza instanţa de contencios constituţional cu privire la alt conflict juridic de natură constituţională, altul decât cel care îl priveşte pe el însuşi, decât atunci când cunoaşte poziţia autorităţii publice vizate şi afectate prin încălcarea unui text constituţional care vizează propria lui competenţă sau poziţie în sistemul autorităţilor publice.

La primirea cererii, Preşedintele Curţii Constituţionale o va comunica părţilor aflate în conflict, cerându-le să-şi exprime în scris, în termenul stabilit, punctul de vedere asupra conţinutului conflictului şi a eventualelor căi de soluţionare a acestuia.

Într-o retorică juridică destinată unei propagande didactice se subliniază că solicitarea acestor puncte de vedere ar constitui o procedură inutilă, din moment ce calea de rezolvare a conflictului este una singură – decizia Curţii Constituţionale[86].

Faţă de cele expuse de profesorul clujean, precizăm că această dispoziţie legală este menită să sublinieze importanţa pe care autorul cererii de sesizare a Curţii Constituţionale o acordă Curţii Constituţionale. Datorită faptului că Preşedintele Curţii Constituţionale, după primirea cererii, solicită părţilor

[86] A se vedea I. Deleanu, *op.cit.* p. 866.

punctul lor de vedere asupra conţinutului conflictului şi a „eventualelor căi de soluţionare a acestuia" nu se intră în contradicţie cu vreo dispoziţie constituţională, ci dimpotrivă se dă expresie argumentelor constituţionale privitoare la aplicarea prevederilor Legii fundamentale. Prof. univ. I. Deleanu consideră că dispoziţiile legale ale art. 34 alin. (2) privitoare la eventualele căi de soluţionare a conflictului sunt ambigue şi inutile, deoarece singura cale de soluţionare a conflictului o reprezintă decizia Curţii Constituţionale. Aceste aserţiuni sunt contrazise chiar de dispoziţiile legale.

Astfel, la data primirii ultimului punct de vedere, dar nu mai târziu de 20 de zile de la primirea cererii, Preşedintele Curţii Constituţionale stabileşte un termen pentru şedinţa de judecată şi citează părţile implicate în conflict. Din această dispoziţie legală, se deduce faptul că la judecarea pricinii nu este citat autorul sesizării. De asemenea, este necesar să subliniem că potrivit art. 35 alin. (2) dezbaterea va avea loc în cel mult 20 de zile de la sesizare, părţile în conflict fiind citate. Dezbaterea are loc chiar dacă punctul de vedere al autorităţilor publice implicate nu a fost prezentat în termenul stabilit de Preşedintele Curţii Constituţionale.

În soluţionarea acestor conflicte juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice nu se aplică regulile prevăzute de Codul de procedură civilă, ceea ce înseamnă că dezbaterea asupra acestor conflicte are loc în sala de consiliu.

În cadrul acestei şedinţe, părţile au posibilitatea să-şi exprime punctul de vedere, după care judecătorii iau în dezbatere conţinutul dosarului şi, în final, se pronunţă asupra deciziei pe care o vor adopta. Marea problemă pe care o ridică acest tip de decizii are în vedere faptul că ele nu sunt exclusiv juridice. Laturii lor juridice i se adaugă o importantă încărcătură politică. Aici, Curtea Constituţională este confruntată cu luarea unor decizii care nu sunt exclusiv juridice, ci într-o bună măsură, dobândesc conotaţii politice. Firește, acest obiect

politico-juridic al deciziilor Curţii nu reprezintă o abandonare a specificului activităţii Curţii Constituţionale, dar exercitarea atribuţiilor care vizează această materie trebuie efectuată la nivelul celor mai mari exigenţe privitoare la independenţa şi statutul moral al judecătorilor.

d. Urmărirea respectării regulilor procedurale pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmarea rezultatelor alegerii

În termeni strict constituţionali, Curtea Constituţională „veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului". Din configuraţia textului constituţional în formularea art. 146 alin. (1) lit. f) din Legea fundamentală se deduce ideea potrivit căreia implicarea Curţii Constituţionale în desfăşurarea alegerilor prezidenţiale are în vedere detalierea acestora prin legea electorală. O primă problemă care se pune într-o astfel de împrejurare, are în vedere faptul că o asemenea circumstanţă ar putea fi contrară dispoziţiilor art. 146 lit.l), în virtutea cărora alte atribuţii ale Curţii Constituţionale pot fi stabilite doar prin legea sa organică. Sensul acestei dispoziţii are în vedere faptul că atribuţiilor constituţionale ale Curţii Constituţionale nu le pot fi ataşate altele decât prin modificarea şi completarea legii sale de organizare şi funcţionare. În cazul în care, Constituţia stabileşte o atribuţie a Curţii Constituţionale, explicitarea exercitării acesteia urmând a fi precedată, fără vreo restricţie, prin legea organică a Curţii Constituţionale, detalierea exercitării acesteia poate fi făcută, fără vreo restricţie prin legea organică a Curţii. Şi în acest caz ne găsim într-o asemenea situaţie. Astfel, prevederile art. 37 şi art. 38 din Legea nr. 47/1992 stabilesc următoarele atribuţii ale Curţii Constituţionale în cadrul procedurii pentru alegerea Preşedintelui României:

1. Soluţionarea contestaţiilor privitoare la înregistrarea sau neînregistrarea unei candidaturi la funcţia de Preşedinte al României;

2. Soluţionarea contestaţiilor privitoare la împiedicarea unui partid politic sau a unei formaţiuni politice ori a unui candidat de a-şi desfăşura campania electorală în condiţiile legii;

3. Confirmarea rezultatelor sufragiului;

4. Validarea rezultatului alegerilor pentru funcţia de Preşedinte al României.

În exercitarea acestor atribuţii, doar trei ţin de contenciosul electoral: contestarea înregistrării sau neînregistrării candidaturii, contestarea modului de soluţionare a unui incident legat de campania electorală şi contestarea alegerilor.

Aşa cum se poate constata, pe bună dreptate, validarea alegerilor este un atribut exclusiv al Curţii Constituţionale, a cărui exercitare poate avea loc după epuizarea examinării contestaţiilor prezentate în cazurile anterioare, ale căror trăsături specifice le vom examina în continuare.

1. Soluţionarea contestaţiilor privitoare la înregistrarea sau neînregistrarea unei candidaturi la funcţia de Preşedinte al României reprezintă o atribuţie a Curţii Constituţionale care are în vedere soluţionarea unui conflict între un partid care propune un candidat la exercitarea acestei funcţii şi Biroul Electoral Central care a înregistrat sau a refuzat să înregistreze această candidatură. În primul caz, o persoană şi-a înregistrat candidatura la magistratura supremă a ţării, dar o altă persoană contestă această candidatură pe motiv că nu îndeplineşte condiţiile cerute de lege. Fiind sesizată cu o astfel de cerere, Curtea Constituţională este obligată să se pronunţe cu privire la admisibilitatea sau temeinicia acesteia. La fel se petrec lucrurile şi atunci când sesizarea Curţii Constituţionale vizează

refuzul Biroului Electoral Central de a înregistra o candidatură la această funcţie.

Practic, în temeiul Legii nr. 370/2004 pentru alegerea Preşedintelui României[87], propunerile de candidatură la funcţia de Preşedinte al României se depun la Biroul Electoral Central. Un exemplar al propunerii de candidatură se înregistrează la Curtea Constituţională, în vederea verificării îndeplinirii cerinţelor stipulate de lege. În opinia noastră, transmiterea propunerii de candidatură Curţii Constituţionale are semnificaţia sesizării din oficiu a acestei instanţe de contencios constituţional, care, printr-o hotărâre, este datoare să se pronunţe asupra admisibilităţii acesteia, informând în mod corespunzător corpul electoral, prin intermediul Biroului Electoral Central.

În practica sa, Curtea Constituţională a examinat diferite cereri privitoare la înregistrarea unei candidaturi care au fost formulate de partide politice, alianţe politice sau de către cetăţeni. Aceste contestaţii au fost depuse la Biroul Electoral Central şi au fost transmise Curţii Constituţionale, în intervalul de 24 de ore de la înregistrare, prevăzut de lege. În toate cazurile, Curtea Constituţională a respins cererile, iar decizia sa, definitivă, a fost publicată în Monitorul Oficial al României.

La fel se petrec lucrurile şi atunci când este vorba de contestaţiile care au ca obiect refuzul Biroului Electoral Central de a înregistra o candidatură. Într-o asemenea situaţie, persoana îndreptăţită să formuleze o asemenea cerere este cetăţeanul a cărei cerere a fost respinsă. Nimic nu împiedică însă ca, alături de candidat şi partidele sau alianţele politice, fiecare cetăţean să conteste înregistrarea sau refuzul înregistrării unei candidaturi la cea mai înaltă funcţie în stat.

---

[87] Publicată în M.Of. nr. 887 din 28 octombrie 2004, modificată şi completată prin OUG nr. 77/2004 (M.Of. nr. 920 din 9 octombrie 2004) aprobată prin Legea nr. 5692/2004 publicată în M.Of. nr. 1232 din 21 decembrie 2004.

În ambele situaţii, Curtea Constituţională, luând act de toate probele administrate, se va pronunţa în favoarea cererii sau împotriva acesteia, cu votul majorităţii judecătorilor instanţei de contencios constituţional[88].

2. Soluţionarea contestaţiilor privitoare la împiedicarea unui partid politic sau a unei formaţiuni politice ori a unui candidat de a-şi desfăşura campania electorală. Până în prezent, Curtea Constituţională nu s-a confruntat cu astfel de plângeri. În această materie există două posibile situaţii a căror soluţionare este diferită. Este posibil ca piedica pusă în calea desfăşurării campaniei electorale să fie una de ordin legal sau de ordin deontologic.

În primul caz, este vorba de piedici care se opun desfăşurării campaniei electorale a unui partid politic, a unei formaţiuni politice ori a unui candidat de a-şi desfăşura acţiunile de susţinere a candidaturii prin intermediul unor mijloace de comunicare în masă. Într-o asemenea situaţie, cel lezat în drepturile sale se adresează biroului electoral de circumscripţie, iar soluţia acestuia este supusă unei contestaţii care se soluţionează de către Curtea Constituţională.

În cel de-al doilea caz, este vorba de încălcări ale „deontologiei electorale", care nu ţin de competenţa Curţii Constituţionale, fiind soluţionate în interiorul contenciosului electoral, hotărârile Biroului Electoral Central în această materie, fiind definitive.

În esenţă, sesizarea Curţii Constituţionale poate fi făcută în intervalul de timp care se scurge în cele 20 de zile de dinaintea alegerilor. În acest interval de timp, candidatul, partidele, alianţele politice şi cetăţenii pot contesta atât înregistrarea, cât şi neînregistrarea candidaturii. Contestaţia se

---

[88] I. Deleanu apreciază ca prin posibilitatea acordată oricărui cetăţean de a declanşa controlul asupra candidaturii la Preşedinţie atribuie actului sesizării caracterul unei acţiuni populare în consonanţă cu valorile democratice ale sufragiului, a se vedea ***op. cit.***, p. 875.

depune la Biroul Electoral Central, care o înaintează, în termen de 24 de ore, Curţii Constituţionale. Instanţa de contencios constituţional o soluţionează în termen de 24 de ore de la înregistrare. Menţionăm că înregistrarea se face în timpul programului de lucru al Curţii Constituţionale.

3. Confirmarea rezultatelor sufragiului

La alegerea Preşedintelui României participă corpul electoral într-o anumită proporţie. De asemenea, în condiţiile întrunirii cvorumului, voturile alegătorilor pot fi „pentru" sau „împotriva" unui candidat. După centralizarea rezultatelor, Biroul Electoral Central le înaintează Curţii Constituţionale, singura autoritate publică în ale cărei atribuţii intră confirmarea rezultatelor sufragiului. După primirea acestor rezultate, Curtea Constituţională este ţinută să se pronunţe asupra participării la vot, pentru a constata dacă alegerile sunt valide. Pentru a se îndeplini această condiţie, la vot trebuie să se prezinte majoritatea celor înscrişi în listele electorale permanente. În plus, pentru a se declara ales, în primul tur, un candidat la funcţia de Preşedinte al României trebuie să obţină votul majorităţii cetăţenilor înscrişi în listele electorale. Pentru a face această constatare, Curtea Constituţională primeşte, de la Biroul Electoral Central, procesul-verbal privitor la rezultatul alegerilor. După primirea acestui proces-verbal, împreună cu dosarele electorale de circumscripţie, Curtea Constituţională are la dispoziţie mai multe variante : să declare alegerile valide; să constate că un candidat a fost ales; să constate nulitatea alegerilor; să declanşeze organizarea unui tur de scrutin sau să dispună renumărarea voturilor valabil exprimate, a celor nule ori a celor neexprimate (buletine de vot albe).

Curtea Constituţională declară alegerile valide atunci când consideră că nu s-a înregistrat vreo fraudă care ar fi putut influenţa rezultatele acestora.

În situaţia în care constată că un candidat a obţinut majoritatea voturilor alegătorilor înscrişi în listele electorale, va

declara ciclul electoral închis şi îl va declara pe câştigător Preşedinte al României.

Atunci când niciun candidat nu reuşeşte să obţină majoritatea absolută a voturilor corpului electoral, Curtea Constituţională are misiunea de a stabili că urmează un nou tur de scrutin şi să nominalizeze primii doi câştigători ai sufragiului anterior care se vor înfrunta în ultima etapă a alegerilor prezidenţiale, în cadrul căreia majoritatea relativă este decisivă pentru nominalizarea viitorului Preşedinte al României.

O altă situaţie vizează ambele tururi de scrutin. Curtea Constituţională este chemată să se pronunţe asupra legalităţii desfăşurării acestora. După desfăşurarea fiecărui tur de scrutin, partidele politice, alianţele politice şi candidaţii care au participat la alegeri pot cere anularea acestora. Cererea se face în termen de 3 zile de la închiderea votării şi va trebui să cuprindă motivele pentru care a fost făcută şi dovezile pe care se sprijină. Mai mult, cererea de anulare a rezultatelor alegerilor nu poate proveni de la un autor al fraudei electorale.

Curtea Constituţională, după primirea unei astfel de cereri, va verifica îndeplinirea condiţiilor cerute de lege pentru admisibilitatea sau temeinicia acesteia. În cazul în care constată că cererea este inadmisibilă sau netemeinică va dispune respingerea acesteia. Atunci când constată că există motive pentru admisibilitatea sau temeinicia cererii, va dispune, prin hotărâre, anularea alegerilor. Această hotărâre trebuie însă să fie susţinută de existenţa unui fraude privitoare la votarea şi stabilirea rezultatelor alegerilor care au avut loc prin fraudă, iar actul fraudulos să fie de natură să modifice atribuirea mandatului sau, după caz, ordinea candidaţilor la al doilea tur de scrutin. Această cerere trebuie înregistrată în cel mult 3 zile de la încheierea votării, termen care este imperativ şi de decădere, ţinând seamă de exigenţele dreptului public în această materie.

Atunci când Curtea Constituţională constată că alegerile prezidenţiale s-au derulat în limitele Constituţiei şi ale legii electorale, va proceda la validarea acestora, publicând în Monitorul Oficial hotărârea prin care va declara ales pe cel care a ieşit învingător în alegeri.

Atribuţiile Curţii Constituţionale privitoare la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României, prin analogie, se aplică şi în cazul referendumului şi a confirmării rezultatelor acesteia. Această transpunere analogică a atribuţiilor Curţii Constituţionale derivă din prevederile art. 46 alin. (1) al Legii nr. 47/1992, în virtutea cărora „Curtea Constituţională veghează la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi confirmă rezultatele acestuia". Evident, această procedură vizează doar contestarea rezultatelor referendumului, celelalte ipoteze nefiind aplicabile. De asemenea, cu acelaşi prilej, Curtea Constituţională este chemată să confirme rezultatele referendumului[89].

§ 6. Atribuţii prezidenţiale exercitate în relaţiile cu justiţia

a. Numirea judecătorilor şi a procurorilor

Exercitarea acestei prerogative este reglementată de art. 134 alin. (1) din Constituţie. Potrivit acestui text constituţional, Consiliul Superior al Magistraturii propune Preşedintelui României numirea în funcţie a judecătorilor şi a procurorilor, cu excepţia celor stagiari, în condiţiile legii.

Consiliul Superior al Magistraturii este o componentă a autorităţii judecătoreşti, a cărui organizare şi funcţionare se stabilesc prin lege organică. Consiliul Superior al Magistraturii

---

[89] A se vedea I. Vida, ***Curtea Constituţională a României, Justiţia politicului sau politica justiţiei?***, Editura Monitorul Oficial, Bucureşti, 2011, p. 96 şi urm.

este posesorul a două funcţii izvorâte din necesitatea protejării independenţei judecătorilor şi a imparţialităţii procurorilor: de a asigura numirea judecătorilor şi a procurorilor şi funcţia de a asigura respectarea principiilor inamovibilităţii judecătorilor şi imparţialitatea procurorilor, în calitate de consiliu de disciplină.

În realizarea primei funcţii, Consiliul Superior al Magistraturii are dreptul de a propune Preşedintelui României numirea în funcţie a judecătorilor şi a procurorilor, cu excepţia celor stagiari, care continuă să fie recrutaţi de Ministerul Justiţiei. În cadrul prevederilor constituţionale privitoare la numirea magistraţilor, se poate observa proiectarea unui sistem complex cu privire la aceste numiri, sistem ce este detaliat prin lege[90]. Prin inamovibilitatea judecătorilor se înţelege dreptul acestora de a fi protejaţi faţă de orice măsură arbitrară care priveşte îndepărtarea acestora din funcţie, suspendarea, retrogradarea, transferarea sau chiar promovarea fără consimţământul celor în cauză. Principiul imparţialităţii procurorilor este o formă atenuată a inamovibilităţii şi el operează în asigurarea neutralităţii soluţiilor juridice ale Ministerului Public.

Potrivit Constituţiei României, inamovibilitatea operează în aceleaşi condiţii, după cum este vorba de judecătorii Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie sau de ceilalţi judecători numiţi de Preşedintele României. Această regulă este valabilă şi în ceea ce priveşte imparţialitatea procurorilor.

Preşedintele României poate participa la lucrările Consiliului Superior al Magistraturii. Preşedintele României prezidează lucrările Consiliului Superior al Magistraturii atunci când participă la acestea.

---

[90] A se vedea Legea nr. 303/2004, republicată în M.Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005.

b. Acordarea graţierii individuale

Exercitarea clemenţei prezidenţiale se manifestă prin acordarea graţierii individuale. Graţierea este un drept universal al şefului statului şi ea se regăseşte printre prevederile constituţionale care stabilesc atribuţiile Preşedintelui României. Graţierea acordată de Preşedintele României este o măsură de clemenţă în virtutea căreia o persoană condamnată penal este scutită de executarea totală sau parţială a pedepsei stabilite prin hotărârea judecătorească de condamnare rămasă definitivă. Preşedintele României nu poate acorda graţieri generale şi impersonale – *in rem* –, acestea urmând să facă obiectul unor legi. Decretele emise de Preşedintele României în exercitarea acestei atribuţii se contrasemnează de către Prim-ministru şi se emit în baza avizului Ministerului Justiţiei.

c. Declanşarea acţiunii penale împotriva membrilor Guvernului

Preşedintele României are dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei.

Răspunderea penală ministerială priveşte faptele săvârşite de membrii Guvernului în exerciţiul funcţiei lor şi care, potrivit legii penale, constituie infracţiuni. Legea distinge între faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei, care sunt supuse Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, şi faptele comise în afara exerciţiului funcţiei care sunt supuse dreptului comun.

Infracţiunile stabilite de noua Lege a răspunderii ministeriale au în vedere:

a) Împiedicarea prin ameninţare, violenţă ori prin folosirea de mijloace frauduloase a exercitării cu bună-credinţă a drepturilor şi libertăţilor vreunui cetăţean;

b) prezentarea, cu rea-credinţă, de date inexacte Parlamentului sau Preşedintelui României cu privire la activitatea

Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârşirea unei fapte de natură să aducă atingere interesului statului.

Aceste infracţiuni se pedepsesc cu închisoare de la 2 la 12 ani şi ele sunt urmate de altele care se pedepsesc cu închisoare de la 6 luni la 3 ani. În rândul acestora din urmă intră refuzul nejustificat de a prezenta Camerei Deputaţilor, Senatului sau comisiilor permanente, în termen de 20 de zile de la primirea solicitării, informaţiile şi documentele cerute de acestea, în virtutea art. 111 alin. (1) din Constituţia României. Cu aceeaşi pedeapsă se sancţionează şi emiterea de ordine normative sau instrucţiuni cu caracter discriminatoriu pe temei de rasă, naţionalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, vârstă, sex sau orientare sexuală, apartenenţă politică, avere sau origine socială, de natură să aducă atingere drepturilor omului.

Această lege stabileşte mai multe proceduri pentru săvârşirea unor infracţiuni de către membrii Guvernului în exerciţiul funcţiei.

În cazul în care faptele penale nu sunt legate de exercitarea funcţiei de membru al Guvernului, acestea se supun regulilor de procedură specifice dreptului comun.

În cazul în care este vorba de faptele prevăzute la art. 8 din Legea nr. 115/1999, procedura de urmărire penală şi de judecare comportă anumite nuanţe.

Astfel, atunci când este vorba de începerea urmăririi penale în Camera Deputaţilor sau în Senat, aceasta poate să înceapă numai pe baza raportului întocmit de o comisie permanent, care în cadrul competenţei sale a efectuat o anchetă privitoare la activitatea desfăşurată de Guvern sau de un minister.

Pentru a se atinge aceste scopuri, poate fi constituită şi o comisie specială de anchetă.

Rapoartele acestei comisii se înscriu, cu prioritate, pe ordinea de zi a Camerei Deputaţilor sau a Senatului. Cererea de

urmărire penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor aparţine doar Camerei Deputaţilor, Senatului şi Preşedintelui României.

Legea răspunderii ministeriale face distincţie între persoanele care sunt deputaţi sau senatori şi persoanele care fac parte din Guvern, dar nu mai au această calitate sau nu au avut-o niciodată. În prima situaţie, un deputat sau un senator poate fi trimis în judecată penală numai cu aprobarea Camerei Deputaţilor sau a Senatului. În cazul membrilor Guvernului care nu sunt sau nu mai sunt parlamentari, trimiterea în judecată penală se face pe baza aprobării date de Preşedintele României. Decizia luată de Camera Deputaţilor sau de Senat în astfel de situaţii are semnificaţia ridicării imunităţii parlamentare a persoanei în cauză[91].

§ 7. Atribuţii prezidenţiale exercitate în domeniul apărării şi în situaţii excepţionale

a. Declararea mobilizării parţiale sau generale a forţelor armate

Această atribuţie prezidenţială este o atribuţie reglementată de art. 92 alin. (2) din Constituţie. Exercitarea acestei atribuţii este legitimată de calitatea de şef al statului şi de funcţia acestuia de garant al independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării. Preşedintele României, potrivit art. 92 alin. (1), este comandantul forţelor armate şi îndeplineşte funcţia de preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării.

Preşedintele României recurge la exercitarea atribuţiei de a declara mobilizarea generală sau parţială a forţelor armate în cazul în care o asemenea măsură se impune în virtutea unui

[91] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 270/2008, M.Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008.

pericol sigur pentru independenţa, unitatea şi integritatea teritorială a ţării. Pentru a elimina orice posibilitate de voluntarism în exercitarea acestei atribuţii, declararea mobilizării forţelor armate se poate face numai cu aprobarea Parlamentului, în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului. În situaţia în care timpul nu este un factor de presiune, aprobarea Parlamentului trebuie să fie prealabilă luării măsurii mobilizării, iar în situaţii excepţionale hotărârea Preşedintelui se supune aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare. În ambele cazuri, declararea mobilizării forţelor armate nu poate fi făcută fără dezbaterea ei în Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, implicându-se în această măsură atât Primul-ministru, cât şi factorii responsabili din administraţia publică.

Din redactarea art. 92 alin. (2) din Constituţie se cer a fi observate câteva nuanţe ale hotărârilor Adunării Constituante. Astfel, potrivit art.100 din Constituţie, Preşedintele României, în exercitarea atribuţiilor sale, emite decrete care se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea acestora atrage inexistenţa decretului.

Aparent, singurele acte juridice ale Preşedintelui României sunt decretele. Acest demers porneşte de la faptul că în art. 100 alin. (2) al Constituţiei se precizează că decretele emise de Preşedintele României în exercitarea atribuţiilor sale, prevăzute la art. 92 alin. (2) şi (3), se contrasemnează de Primul-ministru. Pornindu-se de la aceste dispoziţii constituţionale s-a ajuns la concluzia potrivit căreia, Preşedintele României, în toate cazurile în care îşi exercită atribuţiile constituţionale sau legale, recurge la emiterea unui singur act administrativ, respectiv decretul prezidenţial[92].

---

[92] A se vedea, în acest sens, Ş. Deaconu, în ***Constituţia României. Comentariu pe articole***, Editura C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 294 şi urm. Acest autor lasă să se înţeleagă că Preşedintele României, în exercitarea atribuţiilor sale, emite, de regulă, decrete. De aici, se trage concluzia că,

Aşa cum se poate observa, literatura juridică de specialitate este fermă în a nominaliza decretele ca singurele acte juridice care pot fi emise în exercitarea atribuţiilor Preşedintelui României. Cu toate acestea, se arată că există posibilitatea ca Preşedintele României să emită şi alte acte juridice fără ca acestea să fie nominalizate.

Aşa cum se poate observa, art. 92 alin. (2) din Constituţie introduce în rândul actelor emise de Preşedintele României, alături de decrete şi hotărâri. În fapt, este vorba despre posibilitatea Preşedintelui României de a declara mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate. Potrivit art. 92 alin. (2) din Constituţie numai în cazuri excepţionale „hotărârea Preşedintelui se supune ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare."

Într-o interpretare logică a art. 92 alin. (2) din Constituţie, se poate afirma că Preşedintele României emite pe lângă decrete şi hotărâri în cazul mobilizării parţiale sau totale a forţelor armate. Această hotărâre prin care se instituie mobilizarea totală sau parţială a forţelor armate este un act juridic al Preşedintelui României, care este supus Parlamentului spre aprobare prealabilă sau ulterioară. În urma dezbaterilor din Parlament, această hotărâre poate fi adoptată sau respinsă. Numai în cazul adoptării acestei hotărâri, Preşedintele României poate emite un decret prezidenţial privitor la declararea mobilizării parţiale sau totale a forţelor

---

alături de decrete, pot exista şi alte acte juridice ale Preşedintelui României, fără ca acestea să fie indentificate sau identificabile. Alături de prof. T. Drăganu, A. Iorgovan recunoaşte posibilitatea ca Preşedintele României să adopte şi alte acte juridice, de vreme ce Constituţia nu conţine o normă imperativă, în acest sens. A se vedea A. Iorgovan, ***Tratat de drept administrativ***, vol. I, ediţia 4, Editura ALL Beck, Bucureşti, 2005, p. 323 şi urm. I. Deleanu, raportându-se la art. 100 din Constituţie, apreciază că actele juridice ale Preşedintelui României se reduc la decrete, neexcluzând posibilitatea altor acte juridice în raportul cu Parlamentul sau cu Curtea Constituţională. A se vedea I. Deleanu, ***op. cit.***, p. 743-744.

armate. În literatura de specialitate, a fost formulată opinia potrivit căreia mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate se decide printr-un decret prezidenţial, care se supune aprobării Parlamentului[93]. În opinia noastră, hotărârea Preşedintelui, dată cu un asemenea prilej, constituie un act juridic distinct, care se alătură decretelor date în exercitarea celorlalte atribuţii prezidenţiale. Oricum decretele prezidenţiale nu sunt supuse niciunei aprobări ulterioare, în schimb hotărârile prezidenţiale nu se bucură de acelaşi regim juridic.

b. Luarea măsurilor necesare pentru respingerea unei agresiuni armate îndreptate împotriva ţării

În temeiul art. 92 alin. (3) Preşedintele României poate lua măsurile necesare pentru respingerea unei agresiuni armate îndreptate împotriva ţării. Spre deosebire de situaţia anterioară, referitoare la mobilizarea forţelor armate, în care pericolul pentru ţară era iminent, de această dată el s-a produs, agresiunea armată îndreptată împotriva ţării fiind declanşată. În vederea luării măsurilor ce se impun, Preşedintele va convoca Consiliul Suprem de Apărare a Ţării şi, pe baza dezbaterii situaţiei create, va lua deciziile necesare pentru respingerea agresiunii. Aceste măsuri sunt prezentate neîntârziat Parlamentului printr-un mesaj. Parlamentul se convoacă de drept, dacă nu se află în sesiune, în 24 de ore de la declanşarea agresiunii. Decretele emise de Preşedintele României în exercitarea acestor atribuţii, prevăzute de art. 92, sunt supuse contrasemnării Primului-ministru. În opinia noastră, mesajele sunt acte politice ale Parlamentului, Preşedintelui României etc.

[93] A se vedea, în acest sens, Ş. Deaconu, în ***op.cit.***, p. 924.

c. Instituirea stării de asediu sau a stării de urgență

Starea de asediu, în dreptul public, reprezintă un regim de restrângere a libertăților publice în caz de amenințare străină sau de tulburări interne, care se caracterizează prin extinderea sferei de competență a poliției, prin posibilitatea desesizării autorităților civile în favoarea autorităților militare și prin extinderea competenței tribunalelor militare[94].

Starea de urgență reprezintă și ea un regim de restrângere a libertăților publice, care se caracterizează prin extinderea puterilor ordinare de poliție ale autorităților publice în cazul unor evenimente extraordinare[95].

Starea de asediu intervine în situații extraordinare care presupun implicarea forțelor armate, în timp ce starea de urgență este impusă de evenimente interne extraordinare cum ar fi calamitățile naturale sau alte sinistre. În ambele situații, măsurile excepționale au în vedere fie întregul teritoriu al statului, fie anumite localități din țară sau unități administrativ-teritoriale.

Restrângerea drepturilor și libertăților în cazul stării de asediu sau a stării de urgență, potrivit art. 53 din Constituția României, nu se poate face decât prin lege, cu respectarea principiului proporționalității. Tocmai de aceea, starea de asediu și starea de urgență urmează să facă, în temeiul art. 73 alin. (3) lit. g) din Constituție, obiectul unei legi organice. Pe baza și în condițiile stabilite de această lege, Președintele României poate institui starea de asediu sau starea de urgență, având obligația de a solicita Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate în cel mult 5 zile de la luarea acesteia. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel

[94] A se vedea **Lexique de termes juridique**, cit. supra, p. 222.
[95] *Ibidem*, p. 222.

mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau stării de urgenţă şi funcţionează pe toată durata acestora[96].

Instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă, ca şi încetarea acestora, fac obiectul unor decrete prezidenţiale, care sunt contrasemnate de Primul-ministru.

§ 8. Atribuţii prezidenţiale exercitate în relaţiile cu poporul

Conform art. 90 din Constituţie, Preşedintele României are dreptul de a cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes naţional. Consacrarea acestui drept al Preşedintelui României este urmarea firească a prevederilor cuprinse în art. 2 al Constituţiei, care precizează că poporul îşi exercită suveranitatea prin organele sale reprezentative şi prin referendum. Pe această cale, se realizează îmbinarea democraţiei reprezentative cu procedee ale democraţiei semi-directe, prin care poporul este consultat cu privire la probleme de interes naţional.

Referendumul poate avea ca obiect adoptarea sau revizuirea Constituţiei (referendum constituţional), adoptarea unei legi (referendum legislativ), consultarea poporului într-o problemă în care urmează să se adopte o anumită soluţie (referendum consultativ). Potrivit Constituţiei, nu toate aceste tipuri de referendum, pot fi folosite, în condiţiile stabilite prin legea organică asupra referendumului. În România, Constituţia nu admite referendumul legislativ.

Preşedintele României poate apela la referendum numai în condiţiile prevăzute de art. 90 din Constituţie. Astfel, iniţierea referendumului este permisă numai cu privire la probleme de interes naţional, ceea ce ne determină să considerăm că Preşedintele poate apela numai la referendumul

[96] A se vedea N. M. Stoicu, S. Fildan, în *Starea de necesitate în reglementările constituţionale,* Gândirea militară românească, nr. 2, 2012, p. 173.

consultativ. O asemenea concluzie se desprinde şi din faptul că Preşedintele României nu are iniţiativă legislativă şi, ca atare, referendumul legislativ nu poate fi iniţiat de către Preşedintele României[97].

O altă condiţie prevăzută de art. 90 din Constituţie se referă la consultarea Parlamentului, act ce trebuie efectuat înainte de desfăşurarea referendumului. Efectele acestei consultări prealabile pot fi pozitive sau negative. În cazul în care Parlamentul este de acord cu organizarea referendumului, Preşedintele nu mai este ţinut de nicio opreliştе în declanşarea procedurii referendumului. În situaţia în care rezultatul consultării este negativ, Preşedintele României poate recurge la referendum, dar riscurile politice ale unui asemenea demers pot anula efectele scontate ale referendumului. De aici rezultă şi faptul că referendumul prevăzut de art. 90 din Constituţie este un referendum facultativ, Preşedintele nefiind obligat să-l declanşeze.

Constituţia României prevede şi referendumul obligatoriu în cazul revizuirii Constituţiei sau al demiterii din funcţie al Preşedintelui României, o asemenea operaţiune fiind definitivă numai după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire ori de cel mult de 30 de zile de la aprobarea propunerii de suspendare din funcţie.

§ 9. Atribuţii prezidenţiale exercitate în domeniul politicii externe

a. Încheierea de tratate internaţionale

Participarea Preşedintelui României la încheierea unor tratate internaţionale este o atribuţie prezidenţială reglementată de art. 91 alin. (1) din Constituţie, care se exercită în virtutea calităţii Preşedintelui României de reprezentat al statului

[97] A se vedea F. Vasilescu, în *op.cit.*, p. 205.

român, calitate care personifică autoritatea statală în relaţiile internaţionale. Tratatele internaţionale poartă denumiri diferite (tratat, convenţie, acord, pact, act) şi pot fi încheiate la niveluri diferite (şef de stat, Guvern, miniştri etc.). Preşedintele României este competent să încheie numai acele tratate internaţionale în care România, ca stat, este parte. Aceste tratate pot fi încheiate de Preşedintele României sub condiţia negocierii lor de către Guvern. Antrenarea Guvernului în acest proces are rolul de a împiedica încheierea unor tratate secrete, ceea ce nu înseamnă că Preşedintele României are un rol pasiv în negocierea tratatelor. Dimpotrivă, el trebuie să se afle într-o permanentă legătură cu fazele negocierilor şi cu punctele de vedere la care s-a ajuns, fiind exclusă posibilitatea Preşedintelui de a participa direct la negocieri cu alţi şefi de stat sau chiar cu alţi reprezentanţi ai părţii sau părţilor cu care se încheie tratatul. Tratatele încheiate de Preşedintele României se supun ratificării Parlamentului.

Potrivit Legii nr. 590/2003 privind tratatele[98], noţiunea de tratat are un înţeles foarte larg. Astfel, prin tratat se înţelege actul juridic indiferent de denumire sau de formă, care consemnează în scris un acord la nivel de stat, la nivel guvernamental sau la un nivel departamental, având scopul de a crea, de a modifica ori de a stinge drepturi şi obligaţii juridice sau de altă natură, guvernat de dreptul internaţional public şi consemnat într-un instrument unic ori în două sau mai multe instrumente conexe.

Aşa cum am arătat deja, Preşedintele României poate încheia tratate internaţionale în numele României numai dacă acestea sunt negociate de Guvern. Aceste tratate se supun spre ratificare Parlamentului într-un termen rezonabil. De la aceste prevederi constituţionale, Legea nr. 590/2003 se abate din cel puţin două puncte de vedere.

---

[98] Publicată în M.Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004.

În primul rând, potrivit art. 17 alin. (3) al legii, în rândul celor care pot negocia şi semna tratate, fără a prezenta depline puteri, este prezent şi Preşedintele României alături de Primul-ministru şi ministrul afacerilor externe. În opinia noastră, acest text este neconstituţional deoarece Preşedintele României, potrivit Constituţiei, nu poate negocia tratate internaţionale, această atribuţie revenind în exclusivitate Guvernului.

În al doilea rând, această lege abandonează formula legii anterioare, în virtutea căreia tratatele încheiate de Preşedintele României trebuiau supuse ratificării Parlamentului, în termen de 60 de zile. În noua lege nu mai există un anumit termen pentru ca un tratat să fie supus ratificării, urmând a se da interpretări bazate pe oportunitate termenului „rezonabil" prevăzut de Legea fundamentală.

Potrivit legii, Preşedintele României supune Parlamentului spre aprobare tratatele la nivel de stat şi tratatele la nivel guvernamental, care se referă la cooperarea politică, militară, la teritoriul de stat, la frontierele de stat şi la zonele asupra cărora România exercită drepturi suverane şi jurisdicţie, la statutul persoanelor, drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului, cele care se referă la participarea României la organizaţii internaţionale interguvernamentale şi cele care privesc angajamente, precum şi cele care impun modificarea reglementărilor juridice existente. Aşa cum se arată în literatura de specialitate, în cazul în care Preşedintele României supune un tratat internaţional spre ratificare Parlamentului, el, ca şi Guvernul, nu are dreptul de a sesiza Curtea Constituţională în vederea verificării constituţionalităţii acestuia[99], deoarece este implicat în procesul de încheiere a tratatelor internaţionale.

Efectele ratificării tratatelor se traduc în faptul că ele devin părţi constitutive ale dreptului românesc, cu toate consecinţele care decurg de aici. Decretele emise de

---

[99] A se vedea D. Valea, ***Sistemul de control al constituţionalităţii din România***, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2010, p. 284.

Preşedintele României, cu privire la exercitarea acestei atribuţii, se contrasemnează de Primul-ministru.

b. Acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici ai României

Implicarea şefului statului în plan diplomatic reprezintă o altă atribuţie prezidenţială care se exercită de Preşedintele României în virtutea calităţii sale de reprezentant al statului român. Exercitarea acestei atribuţii se face la propunerea Guvernului, care, la rândul său, acţionează prin ministrul de resort. Propunerile privind funcţiile de ambasador se înaintează Preşedintelui României, cu avizul comisiilor de politică externă ale Parlamentului. Aceste avize sunt consultative şi ele nu obligă Preşedintele României la numirea ambasadorilor României. Scrisorile de acreditare a ambasadorilor sunt semnate de Preşedintele României. Decretele privitoare la acreditare sau rechemare se contrasemnează de către Primul-ministru.

c. Aprobarea înfiinţării, desfiinţării sau schimbării rangului misiunilor diplomatice

Această prerogativă se realizează de Preşedintele României, la propunerea Guvernului, care va soluţiona aceste probleme cu ajutorul ministrului de externe, la îndemâna căruia se află cele mai importante mijloace de cunoaştere a rolului unei misiuni diplomatice şi a interesului României pentru amplasarea, pentru stabilirea rangului şi chiar a structurii de personal a acesteia. Decretele emise în exercitarea acestei atribuţii se contrasemnează de Primul-ministru.

d. Acreditarea reprezentanţilor diplomatici ai altor state

Reprezentanţii diplomatici ai altor state sunt acreditaţi, în mod necesar, pe lângă şeful statului, ei fiind reprezentanţii altor state, desemnaţi de şefii de stat respectivi. Acreditarea

reprezentanţilor diplomatici ai altor state pe lângă Preşedintele României este supusă unor uzanţe diplomatice care impun primirea persoanei respective de către şeful statului pentru prezentarea scrisorilor de acreditare.

§ 10. Alte atribuţii prezidenţiale

În rândul acestora intră cele prevăzute de art. 94 lit. a) şi b) din Constituţie, în virtutea cărora Preşedintele României conferă decoraţii şi titluri de onoare, respectiv acordă gradele de mareşal, de general şi de amiral. Decretele emise în exercitarea acestor atribuţii se contrasemnează de Primul-ministru. Celelalte dispoziţii cuprinse la lit. c) şi d) ale acestui articol au fost deja tratate.

Secţiunea a 5-a
Actele Preşedintelui României

Exercitarea atribuţiilor prezidenţiale presupune ca manifestarea de voinţă juridică în care acestea se concretizează să îmbrace forma unui act juridic. În acest sens, art. 100 al Constituţiei stabileşte că în exercitarea atribuţiilor sale, Preşedintele României emite decrete. Această prevedere constituţională trebuie privită în coroborare cu alte dispoziţii constituţionale, care prevăd exercitarea atribuţiilor prezidenţiale prin intermediul altor acte prezidenţiale decât decretele, unele dintre ele fiind acte juridice (cererile, mesajele adresate de Preşedinte Guvernului sau Parlamentului), altele fiind simple acte de informare a opiniei publice, iar alte acte au un caracter pur politic (declaraţii, apeluri etc.).

În mod cert, exercitarea atribuţiilor prezidenţiale privitoare la consultarea Guvernului cu privire la problemele urgente şi de importanţă deosebită nu poate face obiectul unui decret al Preşedintelui României, ci al unei cereri adresate în acest sens Guvernului; de asemenea, participarea la şedinţele

Guvernului, ca şi prezidarea şedinţelor acestuia nu pot face obiectul unui decret, ci reprezintă o simplă stare de fapt, lipsită de efecte juridice, cele politice fiind în asemenea cazuri mai mult decât evidente. Există, de asemenea, şi alte atribuţii prezidenţiale care nu se exercită prin emiterea unor decrete. Între acestea enumerăm, cu titlu de exemplu, acreditarea reprezentanţilor diplomatici ai altor state.

Aşa cum am arătat mai sus, în exercitarea atribuţiilor prezidenţiale privitoare la mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate, Preşedintele României emite şi alte acte juridice, respectiv hotărâri, care sunt prealabile emiterii unui decret prezidenţial.

O altă parte a atribuţiilor prezidenţiale se exercită prin mesaje sau cereri adresate Parlamentului ori Guvernului. Astfel, potrivit art. 88 din Constituţie, Preşedintele României adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii, iar în conformitate cu prevederile art. 77 poate cere Parlamentului să reexamineze legea adoptată de acesta, după cum, în virtutea art. 146 lit. a) poate sesiza Curtea Constituţională cu privire la constituţionalitatea unei legi, înainte de promulgarea acesteia. Mesajele, cererile şi sesizările făcute de Preşedintele României nu sunt acte juridice, dar, spre deosebire de decrete, nu trebuie publicate în Monitorul Oficial al României. Caracterul nonjuridic al acestor acte derivă din faptul că ele pot fi refuzate de autorităţile publice cărora le sunt adresate, intrând în categoria actelor procedurale de ordin constituţional fără consecinţe juridice. Ele generează obligaţii constituţionale procedurale pentru aceste autorităţi publice. În acest sens, Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului precizează în art. 7 că prezentarea şi dezbaterea mesajelor Preşedintelui României se înscriu cu prioritate pe ordinea de zi sau, după caz, la data solicitată. Acelaşi regulament stabileşte că în mod similar se va proceda şi cu alte

cereri ale Preşedintelui României, dispoziţii care sunt reiterate în Regulamentul Senatului şi în Regulamentul Camerei Deputaţilor, atunci când se reglementează examinarea cererilor Preşedintelui României privind reexaminarea unei legi adoptate de Parlament. În plus, Legea privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale prevede în art. 15 alin. (1) obligaţia Curţii de a se pronunţa asupra constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Preşedintelui României şi a celorlalţi subiecţi abilitaţi de Constituţie.

Exercitarea celorlalte atribuţii prezidenţiale este supusă emiterii de decrete, care în marea lor majoritate sunt contrasemnate de către Primul-ministru. Sunt, astfel, supuse contrasemnării Primului-ministru decretele privitoare la ratificarea tratatelor internaţionale încheiate în numele României de către Parlament, acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici ai României, precum şi cele care au ca obiect înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice. Acestei reguli îi sunt supuse decretele privitoare la mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate, precum şi cele prin care se dictează măsuri pentru respingerea unei agresiuni îndreptate împotriva ţării, ori cele prin care se instituie starea de asediu sau de urgenţă. În fine, Primul-ministru contrasemnează şi decretele care au ca obiect conferirea de decoraţii şi titluri de onoare, acordarea gradelor de mareşal, de general şi de amiral şi acordarea graţierii individuale. Sunt exceptate de la contrasemnare decretele de promulgare a legii, cele care au ca obiect numirea în funcţii publice, inclusiv cele privitoare la numirea Guvernului sau a unor membri ai acestuia, în caz de remaniere, de vacanţă sau de interimat în exercitarea funcţiilor guvernamentale. Aceleiaşi reguli îi sunt supuse decretele de dizolvare a Parlamentului, cele care au ca obiect consultarea poporului prin referendum cu privire la probleme de interes naţional sau cele prin care sunt îndeplinite atribuţiile de

comandant al forţelor armate ori de preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării.

Existenţa unor decrete ale Preşedintelui României care sunt supuse contrasemnării Primului-ministru şi a altora care sunt exceptate de la această regulă se explică prin modul concret de exercitare a atribuţiilor prezidenţiale care fac obiectul decretelor emise în exercitarea acestor atribuţii. Astfel, în cea mai mare parte, decretele care nu sunt contrasemnate de Primul-ministru intră în sfera relaţiilor Preşedintelui României cu Parlamentul, emiterea acestora fiind condiţionată de consultarea, încuviinţarea Parlamentului, iar o altă categorie de decrete, în special cele de numiri în funcţii, sunt supuse unor condiţii stabilite de lege, în cea mai mare parte ele fiind condiţionate de propunerile făcute de alte autorităţi publice (Guvernul, Consiliul Superior al Magistraturii etc.).

În cazul decretelor care sunt supuse contrasemnării Primului-ministru, trebuie să constatăm că această regulă derivă din iresponsabilitatea Preşedintelui României, pentru actele emise, în faţa Parlamentului. Iresponsabilitatea derivă din lipsa de control complet sau de cenzură exercitată de Parlament în ce priveşte actele emise de Preşedinte. Pentru a se asigura un control parlamentar şi asupra modului în care Preşedintele României exercită aceste atribuţii, era necesară introducerea în cauză a Primului-ministru, care, prin contrasemnarea decretelor, devine responsabil în faţa supremei autorităţi reprezentative a statului, în conformitate cu regulile democraţiei parlamentare.

Decretele Preşedintelui României, pentru a avea valoare juridică, trebuie publicate în Monitorul Oficial al României, data publicării fiind, de regulă, data de la care acestea au forţă juridică obligatorie pentru toţi cei cărora le sunt adresate[100].

---

[100] Împărtăşim opinia potrivit căreia decretele Preşedintelui României pot avea atât caracter individual, cât şi caracter normativ. Caracterul normativ al unor decrete, cum ar fi cele care au ca obiect declararea

O problemă distinctă şi care prezintă interes pentru dreptul administrativ o constituie natura juridică a acestor acte.

Dacă pornim de la premisa că instituţia prezidenţială îndeplineşte şi atribuţii administrative, alături de cele care derivă din calitatea acesteia de componentă a puterii executive, va trebui să constatăm că unele decrete ale Preşedintelui României sunt acte administrative, supuse Legii contenciosului administrativ, în timp ce altele nu se supun unei asemenea calificări juridice.

O asemenea concluzie derivă din prevederile art. 52 din Constituţie, în virtutea cărora o persoană vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal al unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei. După părerea noastră, controlul de legalitate asupra decretelor prezidenţiale, instituit de Constituţie prin prevederile art. 52, este aplicabil şi acestor decrete, în măsura în care acestea încalcă legea şi vatămă drepturile unei persoane. Aceleiaşi reguli îi sunt supuse şi tăcerea sau tardivitatea instituţiei prezidenţiale, atunci când acestea vatămă un drept al unei persoane, în măsura în care exercitarea atribuţiilor privitoare la acest drept intră în competenţa Preşedintelui României.

---

mobilizării totale sau parţiale, luarea măsurilor pentru respingerea agresiunii armate îndreptate împotriva ţării, instituirea stării de asediu, a celei de urgenţă, este datorat caracterului lor general şi impersonal. A se vedea, în acest sens, I. Deleanu, ***op.cit.***, p. 744 şi urm.; S. Murgu, M.N. Stoicu, ***Drept constituţional şi instituţii politice***, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2008, p. 198.

Secţiunea a 6-a
Răspunderea Preşedintelui României

Regulile democraţiilor parlamentare stabilesc neresponsabilitatea sau iresponsabilitatea şefului statului, pornind de la o tradiţie ancestrală, în care s-au succedat pe rând ideile privitoare la statul de drept divin, la suveranitatea naţională ori la suveranitatea populară. Cu toate acestea, astăzi, este aproape unanim admis că neresponsabilitatea şefului de stat este o măsură menită să asigure exercitarea de către acesta a atribuţiilor constituţionale, dincolo de care se poate vorbi de autonomia răspunderii politice sau/şi juridice a preşedintelui de republică.

Potrivit Constituţiei, Preşedintele României se bucură de regulile instituţiei neresponsabilităţii, în condiţii limitate, care sunt circumscrise de prevederile art. 84. În virtutea acestor dispoziţii constituţionale, sunt puse în discuţie imunitatea Preşedintelui şi neresponsabilitatea datorată opiniilor politice exprimate în exercitarea mandatului.

a. Imunitatea funcţiei de Preşedinte al României

Constituţia stabileşte că Preşedintele României se bucură de imunitate, fără a preciza conţinutul acestei noţiuni, înţelegerea acesteia urmând a se face în sensul teoriei şi practicii dreptului constituţional şi în limitele stabilite de alte texte constituţionale. Ca atare, imunitatea funcţiei de Preşedinte al României semnifică imposibilitatea tragerii acestuia la răspundere juridică, aserţiune ce se cere a fi circumstanţiată în funcţie de faptele care pot atrage responsabilitatea şi de timpul în care acestea sunt săvârşite. Imunitatea, în sensul său autentic, opreşte tragerea la răspundere juridică a Preşedintelui României de către instanţele judecătoreşti, blocând orice acţiune în justiţie pentru faptele imputabile Preşedintelui şi care sunt legate de exercitarea mandatului prezidenţial. Ca atare, acţiunile sau inacţiunile

prezidenţiale nu pot face obiectul niciunei acţiuni judiciare în timpul exercitării mandatului şi nici dincolo de această perioadă. Preşedintele României nu poate fi reţinut, arestat, percheziţionat, trimis în judecată penală sau civilă şi nici nu poate fi chemat ca martor în faţa instanţei judecătoreşti sau a comisiilor de anchetă parlamentară. Această protecţie a mandatului Preşedintelui României are ca suport natura bicefală a executivului român, care face ca responsabilitatea pentru actele Preşedintelui să revină Primului-ministru, care le contrasemnează. Totodată, Preşedintele României este şeful statului, instituţie ce nu poate fi supusă regulilor dreptului procesual comun în sensul că, pe timpul exercitării mandatului, cetăţenii ţării, autorităţile publice şi persoanele juridice nu pot să-l acţioneze în justiţie pe cel care ocupă magistratura supremă a ţării, fără a împiedica, într-o formă sau alta, exercitarea neutră a acestei funcţii indispensabile existenţei statului.

Imunitatea Preşedintelui României se referă la perioada exercitării mandatului şi priveşte, în exclusivitate, faptele legate de exercitarea acestuia şi care pot deschide calea unor acţiuni civile sau penale. Actele administrative ale Preşedintelui României sunt exceptate de la această regulă, ele fiind supuse contenciosului administrativ, în măsura în care încalcă prevederile art. 52 din Constituţie, în sensul că vatămă un drept fundamental al unei persoane.

O problemă distinctă are în vedere extinderea sferei imunităţii dincolo de limitele exercitării mandatului sau pentru faptele civile ori penale care nu sunt legate de exercitarea mandatului.

În ceea ce priveşte primul aspect, imunitatea Preşedintelui României este perpetuă, ea acţionând atât în timpul mandatului, cât şi în afara acestuia, fostul Preşedinte neputând fi supus actelor procesuale pentru fapte de natură civilă sau penală care-i sunt imputabile pe perioada exercitării mandatului prezidenţial.

Cu privire la faptele civile sau penale imputabile care nu sunt legate de exercitarea mandatului prezidenţial, dar care sunt săvârşite înainte sau pe perioada desfăşurării acestuia, nimic nu se opune ca, după încetarea mandatului, declanşarea procesului civil sau penal să aibă loc, deoarece la săvârşirea unor astfel de fapte Preşedintele acţionează în afara atribuţiilor constituţionale, ca un simplu cetăţean, ceea ce nu justifică protecţia constituţională pe care o subsumează termenul de iresponsabilitate.

Spre deosebire de imunitatea parlamentară, imunitatea prezidenţială nu poate fi ridicată decât în caz de înaltă trădare.

b. Neresponsabilitatea Preşedintelui României pentru opiniile exprimate şi pentru deciziile luate în timpul exercitării mandatului

Art. 84 alin. (2) din Constituţie stabileşte în prima sa teză că Preşedintele României se bucură de imunitate, iar în cea de a doua face trimitere la art. 72, arătând că aceasta se aplică în mod corespunzător Preşedintelui. Art. 72 stabileşte neresponsabilitatea parlamentarilor pentru voturile sau pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului. Aplicarea corespunzătoare a acestui text are în vedere, în exclusivitate, opiniile politice ale şefului statului, exprimate în timpul exercitării mandatului, indiferent de momentul în care sunt exprimate sau de locul în care au fost făcute.

Neresponsabilitatea Preşedintelui României pentru opiniile sale politice este absolută, ea operează atât pe timpul exercitării mandatului, cât şi dincolo de expirarea acestuia[101]. Art. 72 al Constituţiei stabileşte că parlamentarii nu răspund nici pentru voturile exprimate în exercitarea mandatului, ceea ce pe cale de interpretare trebuie să ne ducă la concluzia că neresponsabilitatea Preşedintelui României se extinde şi la deciziile pe care acesta le ia în timpul exercitării atribuţiilor mandatului. În consecinţă, Preşedintele României nu poate fi

[101] A se vedea F. Vasilescu în *op.cit.*, p. 192.

tras la răspundere juridică, civilă sau penală, pentru decretele pe care le emite în exercitarea atribuţiilor conferite de Constituţie. Această protecţie are în vedere scutirea Preşedintelui României de acţiunile în justiţie ale persoanelor fizice sau juridice, ale autorităţilor şi instituţiilor publice, fiind admisă o singură excepţie, respectiv acţiunea pentru înaltă trădare deschisă de Parlament.

c. Răspunderea pentru înaltă trădare

Această implicare a şefului statului în procesul judiciar reprezintă singura excepţie de la regula neresponsabilităţii Preşedintelui României pe plan juridic. Potrivit art. 96 alin. (2) din Constituţie, Camera Deputaţilor şi Senatul, în şedinţă comună, pot hotărî punerea sub acuzare a Preşedintelui României pentru înaltă trădare, cu votul a cel puţin două treimi din numărul total al parlamentarilor. Hotărârea Parlamentului se supune Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, aplicându-se regulile procedurale stabilite de lege.

Textul art. 96, care stabileşte răspunderea Preşedintelui României pentru înaltă trădare, nu defineşte conţinutul acestei fapte, care în opinia multor autori, nu este o simplă faptă penală circumscrisă la prevederile Codului penal, ci ea reprezintă o îmbinare a ilicitului penal cu caracter apolitic al faptelor care îi sunt imputate şefului de stat[102]. Într-adevăr, înalta trădare nu se confundă cu infracţiunea de trădare stabilită de Codul penal, pentru simplul motiv că încălcarea legii penale nu se suprapune pe încălcările Constituţiei, inclusiv a prevederilor acesteia, care stabilesc obligativitatea respectării legii. De altfel, încălcarea Constituţiei pune instituţia prezidenţială în faţa unei răspunderi politice exclusive, care începe cu suspendarea din funcţie şi se poate termina cu demiterea prin referendum. Cum legiuitorul constituant a creat o instituţie distinctă – înalta trădare – , singura de altfel care atrage

[102] *Ibidem*, p. 193.

răspunderea judiciară a Preşedintelui României, suntem înclinaţi să credem că aceasta operează în concordanţă cu textele Codului penal, situându-se însă deasupra acestora, prin încălcarea gravă a atribuţiilor prezidenţiale, datorată abdicării de la jurământul asumat la preluarea mandatului şi trădării intereselor naţionale. În aceste condiţii, înalta trădare nu poate fi definită într-un cod penal şi nici în altă lege specială, deoarece conţinutul unei asemenea fapte nu poate fi stabilit ex **ante**. Tocmai de aceea, Constituţia prevede că punerea sub acuzare a Preşedintelui României se face de către Parlament, singurul organ abilitat să-i ridice imunitatea şi să-l trimită în judecată pentru o faptă determinată ca „înaltă trădare". Credem că acela, care poate stabili cu o majoritate calificată de două treimi ridicarea imunităţii prezidenţiale, este dator să revizuiască Legea fundamentală şi să definească infracţiunea de înaltă trădare, eliminându-se, pe această cale, disputele contradictorii, care au loc în legătură cu înţelesul acestei sintagme.

Procedura de punere sub acuzare a Preşedintelui României se declanşează pe baza unei cereri semnate de cel puţin o treime din numărul parlamentarilor. Cererea trebuie să cuprindă descrierea faptelor care îi sunt imputate şi încadrarea lor juridică. Primirea cererii obligă birourile permanente să informeze neîntârziat Preşedintele României asupra existenţei şi a conţinutului acesteia. În şedinţa comună a celor două Camere, în care se prezintă conţinutul cererii de punere sub acuzare, se procedează la constituirea unei comisii de anchetă. Raportul acestei comisii este dezbătut în şedinţa comună a celor două Camere, după care propunerea comisiei se supune votului secret, exprimat prin bile. Aprobarea punerii sub acuzare se transmite procurorului general pentru sesizarea, în condiţiile legii, a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. În cazul în care Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie îl condamnă pe

Preşedinte pentru înaltă trădare, acesta va fi demis pe data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare.

d. Răspunderea politică a Preşedintelui României

Imunitatea Preşedintelui României este absolută şi permanentă din punct de vedere juridic, dar ea devine inaplicabilă sub aspect politic. Preşedintele României poate fi tras la răspundere politică de către Parlament în cazul în care el săvârşeşte fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei. În astfel de situaţii, operează regulile suspendării şi ale demiterii din funcţie. În literatura de specialitate, s-a apreciat că demiterea din funcţie a Preşedintelui României are semnificaţia unei revocări din funcţie înainte de termen, ceea ce nu se întâmplă în cazul parlamentarilor[103].

Suspendarea din funcţie poate fi propusă de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor. Propunerea de suspendare se prezintă celor două birouri permanente ale Parlamentului, care o comunică neîntârziat Preşedintelui României, cu precizarea datei şi a locului şedinţei comune a Camerelor în care va avea loc dezbaterea. În şedinţa comună, Preşedintele României poate da explicaţii asupra faptelor care i se impută, după care deputaţii şi senatorii decid asupra necesităţii constituirii unei comisii de anchetă pentru elucidarea elementelor necesare suspendării din funcţie. În cazul în care se apreciază că o asemenea comisie nu este necesară, propunerea de suspendare din funcţie se trimite Curţii Constituţionale pentru aviz, menţionându-se termenul până la care aceasta trebuie să se pronunţe. Dacă se consideră necesară constituirea unei comisii de anchetă, raportul acesteia se trimite Curţii Constituţionale, spre consultare, în termen de 3 zile de la depunere.

---

[103] A se vedea I. Muraru, *Interpretarea dispoziţiilor constituţionale privind răspunderea Şefului de stat în România*, în ***Răspunderea în dreptul constituţional***, Editura C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 6.

La primirea avizului Curţii Constituţionale, Camerele se întrunesc în şedinţă comună, în 24 de ore, şi decid asupra suspendării din funcţie cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor, prin vot secret, exprimat prin bile. La dezbatere este invitat şi Preşedintele României, căruia i se va da cuvântul, la cererea sa, oricând, în timpul dezbaterilor, pentru a da explicaţii asupra faptelor care i se impută. Dacă propunerea de suspendare din funcţie este aprobată, hotărârea se trimite Guvernului în vederea iniţierii proiectului de lege pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului pentru demiterea Preşedintelui. Referendumul se organizează în cel mult 30 de zile de la data aprobării suspendării din funcţie. Suspendarea din funcţie are, ca urmare, introducerea interimatului în exercitarea funcţiei prezidenţiale, care va dura până la respingerea prin referendum a propunerii de demitere din funcţie sau, dacă aceasta a fost aprobată, până la depunerea jurământului de către noul preşedinte ales, potrivit legii electorale.

Aplicarea în practică a dispoziţiilor constituţionale privitoare la suspendarea Preşedintelui României a cunoscut, până în prezent, trei momente semnificative. Primul moment a fost marcat în anul 1994, când 167 de deputaţi şi senatori au cerut suspendarea din funcţie a Preşedintelui României şi la 4 iulie 1994, Camerele Parlamentului, convocate în sesiune extraordinară şi reunite în şedinţă comună au examinat această propunere de suspendare din funcţie, care avea la bază o declaraţie a preşedintelui Ion Iliescu făcută la data de 20 mai 1994 în municipiul Satu Mare, cu privire la conflictele existente între proprietari şi chiriaşi aflate pe rolurile instanţelor judecătoreşti. Avizul Curţii Constituţionale a fost negativ. În urma dezbaterilor din şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, ţinându-se seama de avizul consultativ al Curţii Constituţionale, propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui a fost respinsă.

Al doilea moment a avut loc în luna februarie 2007, când 182 de deputaţi şi senatori au iniţiat o propunere de suspendare din funcţie a Preşedintelui României, domnul Traian Băsescu. La 28 februarie 2007, cele două Camere au luat în dezbatere propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României şi au hotărât constituirea unei comisii de anchetă, care să completeze acuzaţiile iniţiatorilor şi să aducă noi probe în sprijinul acestora. Curtea Constituţională a dat, şi în acest caz, un aviz negativ, arătând că, în speţă, nu este vorba de „fapte grave" de încălcare a Constituţiei.

Cu acest prilej, Curtea Constituţională a definit „faptele grave de încălcare a Constituţiei" ca fiind actele de decizie sau sustragerea de la îndeplinirea unor acte de decizie obligatorii, prin care Preşedintele României ar împiedica funcţionarea autorităţilor publice, ar suprima sau ar restrânge drepturile şi libertăţile cetăţenilor, ar tulbura ordinea constituţională ori ar urmări schimbarea ordinii constituţionale sau alte fapte de aceeaşi natură, care ar avea sau ar putea avea efecte similare.

Cu toate acestea, Parlamentul, în şedinţa din 19 aprilie 2007, a hotărât suspendarea din funcţie a Preşedintelui României[104].

Referendumul care a urmat a dat câştig de cauză Preşedintelui României, 74,46% dintre participanţi aplicând ştampila „votat" în patrulaterul unde figura răspunsul „NU" la întrebarea: „Sunteţi de acord cu demiterea Preşedintelui României, domnul Traian Băsescu ?"

Rezultatul referendumului a fost confirmat de Curtea Constituţională şi domnul Traian Băsescu şi-a reluat exercitarea atribuţiilor prezidenţiale pe data publicării Hotărârii Curţii Constituţionale nr. 5 din 23 mai 2007[105].

---

[104] A se vedea Hotărârea Parlamentului României, nr. 20 din 19 aprilie 2007, publicată în M.Of. nr. 265 din 19 aprilie 2007.

[105] Publicată în M.Of. nr. 352 din 23 mai 2007.

Un al treilea moment de invocare a răspunderii politice a Președintelui României, este acela când la 6 iunie 2012, Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, au decis suspendarea din funcție a Președintelui României, domnul Traian Băsescu. Cererea de suspendare a fost urmată de un aviz al Curții Constituționale indecis. Avizul nu se pronunță nici asupra suspendării și nici asupra menținerii în funcție a Președintelui României. Cu toate acestea, Parlamentul a aprobat suspendarea din funcție a Președintelui României și a dispus organizarea unui referendum pentru demiterea acestuia din funcție pe data de 29 iulie 2012. Ca urmare a acestei hotărâri parlamentare, s-a născut un conflict juridic de natură constituțională între Parlamentul României și Președintele României, care a ajuns, în cele din urmă, în fața Curții Constituționale. Cererea Președintelui referitoare la soluționarea acestui conflict juridic de natură constituțională a fost respinsă.

Asupra demiterii din funcție a Președintelui României instanța de contencios constituțional s-a pronunțat la data de 21 august 2012. Prin această hotărâre[106] a Curții Constituționale Președintele nu a fost demis, reluându-și mandatul.

B. Guvernul României

A. Organizarea Guvernului României

În regimurile parlamentare, alături de șeful statului, în componența puterii executive intră și un organ colegial - Guvernul[107]. Constituția României, în Titlul III consacrat

[106] A se vedea Hotărârea Curții Constituționale nr. 6 din 21.08.2012, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 616 din 28 august 2012.

[107] În acest sens, într-o lucrare de specialitate se arată că Guvernul este un organ constituțional central al regimului parlamentar, distinct de

autorităţilor publice, respectă această regulă şi tratează, după Parlament, instituţia Preşedintelui şi apoi Guvernul, stabilind pe această cale o aparentă ierarhie a autorităţilor publice executive, în virtutea căreia Guvernul ocupă întotdeauna un loc secund în raport cu instituţia prezidenţială, deşi o asemenea ierarhizare nu se justifică prin amploarea atribuţiilor ce revin Guvernului în raport cu cele exercitate de Preşedinte şi, mai ales, prin faptul că cele două autorităţi concură la realizarea unei unice puteri statale: puterea executivă.

În acelaşi timp, este necesar să constatăm că în interiorul capitolului III al Titlului III, consacrat Guvernului, se fac mai multe referiri la Primul-ministru, instituindu-se, pe această cale, o autoritate publică de sine-stătătoare, care intră în relaţii directe cu Preşedintele României şi cu Parlamentul sau Curtea Constituţională, ceea ce-i conferă o poziţie distinctă în cadrul Guvernului, pe care, de altfel, îl conduce, coordonând activitatea membrilor săi.

Alături de Preşedintele României, Guvernul reprezintă al doilea element al puterii executive, pe care Constituţia îl defineşte în art. 102 ca fiind alcătuit din Primul-ministru, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin lege organică. Ceea ce este definitoriu pentru modul în care Constituţia reglementează Guvernul este faptul că acesta este privit ca o autoritate colegială, Primul-ministru fiind un **primus inter pares** în exercitarea funcţiilor autorităţii guvernamentale. Dar, dincolo de cadrul organizatoric al Guvernului, Primul-ministru apare ca o autoritate executivă de sine-stătătoare care are prerogative proprii, în măsură să influenţeze nu numai politica în stat, ci şi deliberările în cadrul Guvernului.

Preşedintele republicii. A se vedea A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudement, *op.cit.*, p. 61.

§ 1. Învestitura Guvernului

Învestitura Guvernului este reglementată atât de prevederile constituţionale privitoare la Guvern, cât şi de cele referitoare la Preşedintele României, ele regăsindu-se în art. 85 şi art. 103 din Constituţie.

Învestirea Guvernului reprezintă o etapă necesară şi obligatorie în regimurile politice pluraliste care acceptă schimbarea guvernanţilor în urma consultării poporului, prin alegeri. Ca atare, după alegeri, în funcţie de configuraţia politică a Parlamentului urmează a fi învestit un nou Guvern. Această procedură de învestire se repetă şi în cazul în care Guvernul desemnat prin votul de încredere al Parlamentului este demis. Regula fundamentală căruia îi este supusă formarea Guvernului are în vedere faptul că un guvern nu poate fi învestit şi nu poate funcţiona fără o susţinere parlamentară. Această regulă, unanim recunoscută în regimurile politice parlamentare, şi-a găsit pentru prima dată o validare juridică în Constituţia României din 1991. Niciuna dintre Constituţiile statului român, nici Constituţia din 1923, nici Constituţia din 1938 şi nici celelalte Constituţii nu au prevăzut o asemenea regulă democratică şi absolut necesară pentru contracararea exceselor de putere în stat.

Procedura de învestitură cuprinde patru etape:

a) desemnarea candidatului pentru funcţia de Prim-ministru;

b) alcătuirea listei Guvernului şi stabilirea programului de guvernare;

c) dezbaterea în Parlament a programului de guvernare, a listei Guvernului şi acordarea încrederii Guvernului;

d) numirea Guvernului.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

a. Desemnarea candidatului pentru funcţia de Prim-ministru

Această etapă corespunde exercitării unor atribuţii prezidenţiale, în virtutea cărora Preşedintele României este singurul abilitat să desemneze un candidat pentru funcţia de Prim-ministru. În exercitarea acestei atribuţii, Preşedintele României operează în virtutea funcţiei sale de garant al funcţionării autorităţilor publice, el fiind responsabil şi de constituirea acestora, respectiv de învestirea şi funcţionarea Guvernului.

Preşedintele României, la desemnarea unui candidat pentru funcţia de Prim-ministru se poate afla, în conformitate cu rezultatul alegerilor, în situaţia de a constata existenţa unei majorităţi absolute în Parlament sau de a avea doar un partid care se bucură de o majoritate relativă.

În cazul în care, în Parlament, un partid politic deţine majoritatea absolută, raportată la numărul total al deputaţilor şi senatorilor, Preşedintele urmează să se consulte cu reprezentanţii acestui partid în vederea desemnării candidatului la funcţia de Prim-ministru. În cea de a doua situaţie, în care niciun partid politic nu deţine majoritatea absolută în Parlament, consultarea urmează să se facă cu reprezentanţii tuturor partidelor politice reprezentate în Parlament.

Rostul acestor consultări derivă din necesitatea de a asigura sprijin parlamentar pentru acordarea votului de încredere noului Guvern. Cu alte cuvinte, Preşedintele României nu poate acţiona discreţionar în desemnarea candidatului la funcţia de Prim-ministru, el fiind obligat de Constituţie să numească un candidat care are şanse de a obţine încrederea Parlamentului. Aceste şanse sunt cu atât mai mari cu cât ele izvorăsc din existenţa unui partid majoritar care sprijină propunerile Preşedintelui sau din alăturarea mai multor partide

politice pentru a susţine candidatul propus de Preşedintele României[108].

În dreptul comparat, desemnarea şefului Guvernului îmbracă forme distincte în funcţie de natura regimului politic, iar în cadrul unui regim politic pot exista mai multe modalităţi de desemnare a acestuia. Astfel, în unele regimuri prezidenţiale (S.U.A., Brazilia etc.) există un executiv monocefal în care funcţiile de şef al statului şi de şef al guvernului se confundă. În alte state, care au acelaşi regim politic (Finlanda, Costa Rica etc.), executivul este bicefal şi se compune dintr-un Preşedinte al republicii şi dintr-un Guvern condus de un Prim-ministru. În prima categorie de regimuri prezidenţiale, preşedintele este ales fie prin vot direct, fie prin vot indirect. În cea de a doua categorie, preşedintele este ales după aceleaşi reguli, dar el este cel care îl desemnează pe primul-ministru, ca şi pe ceilalţi membri ai cabinetului, fără intervenţia Parlamentului.

În regimurile parlamentare, stabilirea şefului Guvernului, ca şi a componenţei sale, nu se poate face fără participarea Parlamentului. Astfel, într-un prim grup de state caracterizate prin bipartidism (Anglia, Australia), şeful partidului majoritar din Camera inferioară a Parlamentului este invitat de şeful statului să formeze Guvernul.

În alte state în care funcţionează sistemul multipartidismului (Italia, Belgia, Olanda), şeful statului îl numeşte pe Primul-ministru, ca şi pe ceilalţi membri ai Guvernului, care trebuie să obţină încrederea Parlamentului. Există şi state în care şeful statului propune Parlamentului un şef al Guvernului, care, dacă este ales de către Parlament, este numit de către şeful statului. Astfel, în Germania, cancelarul federal este propus de către Preşedintele Republicii şi este ales de către Bundestag. De asemenea, în Spania, Regele, după

[108] N. M. Stoicu, The role of the Parliament in grating the vote of confidence to the Government, în ***Studii şi cercetări juridice europene, vol. 2***, Editura Wolters Kluwer, Bucureşti, 2010, p. 795-804.

consultarea reprezentanţilor grupurilor politice, propune, prin intermediul Preşedintelui Congresului, un candidat pentru Preşedinţia Consiliului de Miniştri. Candidatul desemnat expune în faţa Congresului Deputaţilor programul politic al Guvernului pe care are intenţia să-l formeze şi cere votul de încredere. Candidatul care a obţinut încrederea Camerei este numit Preşedinte al Consiliului de Miniştri de către rege.

În regimul de adunare din Elveţia, autoritatea directorială şi executivă supremă a Confederaţiei este exercitată de Consiliul Federal, compus din şapte membri, aleşi pentru patru ani de către Adunarea Federală. Numirea este restrictivă, în sensul că regiunile şi comunităţile lingvistice trebuie să fie reprezentate în mod echitabil în Consiliu. Consiliul Federal este prezidat de către Preşedintele Confederaţiei, a cărui numire se face de către Parlament[109].

Regimurile politice parlamentare, în care şeful statului este ales prin vot universal direct, în privinţa numirii şefului Guvernului, se supun regulilor izvorâte din regimurile parlamentare clasice, influenţa şefului statului şi a Parlamentului, în acest proces, diferenţiindu-se de la caz la caz. Ceea ce diferenţiază acest regim de celelalte este faptul că, după constituire, lucrările Guvernului pot fi conduse în cazul Franţei de Primul-ministru, echipa ministerială purtând denumirea de Cabinet sau pot fi conduse de Preşedintele Republicii, când acest Cabinet se transformă în Consiliul de Miniştri[110].

---

[109] A se vedea art. 175 şi art. 176 din Constituţia Elveţiei, republicată la 1 ianuarie 2011.

[110] A se vedea M. Duverger, ***Institutions Politique et Droit Constitutionnel, 2/Le sistème politique français***, P.U.F., Paris, 1971, p. 184-185.

b. Alcătuirea listei Guvernului şi stabilirea programului de guvernare

Aceste prerogative sunt sarcini exclusive ale candidatului desemnat pentru funcţia de Prim-ministru. Fireşte, el nu poate acţiona într-o libertate deplină, fiind obligat să ţină seama atât de programele partidelor politice pe care se va sprijini în acordarea votului de încredere, cât şi de negocierile cu privire la formarea noului Guvern. În cadrul acestor negocieri se stabilesc, de regulă, nu numai principiile programului de guvernare, ci şi persoanele care urmează să îndeplinească acest program. Votul de încredere al Parlamentului are în vedere, de altfel, această concordanţă dintre program şi persoanele apte să-l pună în practică.

c. Dezbaterea în Parlament a programului de guvernare, a listei Guvernului şi acordarea votului de încredere

Candidatul desemnat de Preşedintele României pentru funcţia de Prim-ministru are la dispoziţie un termen de 10 zile pentru a solicita Parlamentului acordarea votului de încredere. Acest termen începe să curgă de la data la care Preşedintele României a făcut publică opţiunea sa pentru candidatul la funcţia de Prim-ministru. Termenul de 10 zile este un termen de recomandare, care îl obligă pe candidatul la funcţia de Prim-ministru să nu amâne prezentarea cererii de învestitură Parlamentului. Ca atare, nerespectarea acestui termen nu poate avea decât conotaţii politice în raporturile cu cel care l-a numit sau îl poate determina pe Preşedintele României să-şi reevalueze opţiunea pentru persoana propusă pentru funcţia de Prim-ministru. Candidatul pentru funcţia de Prim-ministru, prezentând Parlamentului cererea asupra votului de încredere, va aduce în faţa acestuia şi programul de guvernare şi întreaga listă a Guvernului. Dezbaterea programului şi a listei Guvernului urmează să aibă loc în cel mult 15 zile de la

prezentarea acestora în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului. Înainte de desfăşurarea şedinţei comune are loc audierea candidaţilor la funcţii de miniştri, în şedinţele comune ale comisiilor de resort ale celor două Camere care au acelaşi domeniu de activitate ca şi cel al viitorului ministru. În urma acestor audieri, comisiile respective întocmesc un aviz consultativ pe care îl transmit candidatului la funcţia de Prim-ministru. Acesta, în urma avizelor primite, poate efectua modificări în lista Guvernului sau poate să-i păstreze configuraţia iniţială, asumându-şi răspunderea pentru învestitura echipei guvernamentale[111].

După terminarea audierilor, birourile permanente ale celor două Camere stabilesc data şedinţei comune pentru dezbaterea programului şi a listei Guvernului, după epuizarea acestora urmând să se treacă la vot. Acordarea încrederii Guvernului se face prin vot secret, exprimat prin bile. Guvernul dobândeşte încrederea Parlamentului dacă obţine o majoritate absolută, respectiv dacă majoritatea deputaţilor şi senatorilor se pronunţă în favoarea sa.

În cazul în care nu este întrunită această majoritate, Preşedintele României va da curs unei noi proceduri de învestitură, organizând alte consultări politice pentru desemnarea candidatului la funcţia de Prim-ministru. Având în vedere cauzele care au dus la neacordarea votului de încredere (calitatea programului, persoana desemnată candidat la funcţia de Prim-ministru, persoanele desemnate în funcţii guvernamentale etc.), Preşedintele României va desemna drept candidat la funcţia de Prim-ministru aceeaşi persoană sau va opta pentru alta, în urma consultărilor politice, pe care le va face, potrivit prevederilor constituţionale. O nouă tentativă de a obţine votul

[111] La desemnarea Guvernului Văcăroiu, audierile din comisii au dus la acordarea unui aviz negativ candidatului la funcţia de ministru pentru relaţia cu Parlamentul, ceea ce l-a determinat pe candidatul la funcţia de Prim-ministru să-l schimbe pe domnul Vasalie Moiş cu domnul Valer Dorneanu.

de încredere poate eşua şi ea. Dar, neacordarea votului de încredere după două tentative eşuate relevă o gravă criză politică, izvorâtă dintr-o profundă divizare a forţelor politice reprezentate în Parlament şi din imposibilitatea constituirii unei majorităţi parlamentare aptă să susţină un Guvern. În această situaţie, Preşedintele României poate recurge la propunerea de noi candidaţi pentru funcţia de Prim-ministru, urmată de noi solicitări ale votului de încredere, dar după cea de a doua respingere parlamentară şi la încheierea unui interval de 60 de zile de la prima cerere de acordare a votului de încredere, poate proceda la dizolvarea Parlamentului. Actul de dizolvare are semnificaţia unui recurs politic la arbitrajul electoral, poporul fiind chemat din nou la urne pentru a-şi exprima voinţa asupra unei noi componenţe a Parlamentului, aptă să asigure guvernarea ţării.

d. Numirea Guvernului

Este o atribuţie a Preşedintelui României şi exercitarea acesteia are loc în urma votului de încredere acordat de Parlament. Camera Deputaţilor şi Senatul, întrunite în şedinţă comună, acordă încredere Guvernului cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor. Rezultatul votului se consemnează într-o hotărâre a Parlamentului, care se transmite Preşedintelui României. În cazul în care Parlamentul a acordat încredere Guvernului, Preşedintele va proceda la numirea Guvernului în formula aprobată de Parlament. Cu alte cuvinte, votul de încredere este decisiv asupra formulei guvernamentale, Preşedintele României fiind obligat să numească Guvernul numai în componenţa aprobată în şedinţa comună a Camerelor legiuitoare. Şi în acest caz ne găsim în faţa unor competenţe legate.

§ 2. Durata mandatului Guvernului

În temeiul art. 110 din Constituţie, Guvernul îşi exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale. Acest text constituţional proclamă o conduită de principiu, valabilă în condiţii normale, care nu fac necesară aplicarea altor norme constituţionale. În realitate, durata mandatului Guvernului nu este supusă niciunei limite temporale corelative duratei mandatului Parlamentului. Ca atare, un Guvern poate funcţiona până dincolo de alegeri parlamentare, respectiv până la numirea noului Guvern sau poate să-şi încheie mandatul înainte de acest termen, în următoarele situaţii:

a. Adoptarea unei moţiuni de cenzură

Guvernul este supus votului de încredere al Parlamentului. Dar, acest vot de încredere nu este acordat o dată pentru totdeauna. Ca atare, cel care acordă încredere Guvernului sau alte componente ale Parlamentului ori şi unii şi alţii pot să-şi retragă încrederea acordată, apelând la o moţiune de cenzură. În toate cazurile, moţiunea de cenzură are ca scop demiterea Guvernului, răsturnarea prezumţiei de încredere a majorităţii care l-a învestit şi este, în cele mai multe cazuri, opera opoziţiei care încearcă, pe această cale, în pofida rezultatelor alegerilor, să constituie o nouă majoritate parlamentară, în virtutea căreia să se formeze un nou Guvern, cu o altă componenţă politică[112].

Potrivit art. 113 din Constituţie, Camera Deputaţilor şi Senatul, în şedinţă comună, pot retrage încrederea acordată

---

[112] Potrivit unei alte opinii, moţiunea de cenzură are ca scop angajarea unei dezbateri publice asupra politicii Guvernului, în vederea demiterii sale. În aceeaşi opinie, demiterea Guvernului este doar un rezultat urmărit. A se vedea, în acest sens, M. Constantinescu, I. Muraru, *Drept parlamentar*, Editura Gramar, Bucureşti, 1994, p. 254.

Guvernului prin adoptarea unei moţiuni de cenzură, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor.

Moţiunea de cenzură poate fi iniţiată de cel puţin o pătrime din numărul total al deputaţilor şi senatorilor. Pentru a se putea verifica îndeplinirea acestei condiţii de valabilitate pentru introducerea moţiunii de cenzură, este necesar ca numele şi prenumele semnatarilor să fie însoţite de calitatea de deputat sau senator, grupul parlamentar de care aparţin şi de semnătură.

Moţiunea de cenzură se prezintă ambelor birouri permanente şi se comunică Guvernului de către Camera Deputaţilor în ziua în care a fost depusă. Luând cunoştinţă de introducerea moţiunii de cenzură, preşedinţii celor două Camere vor convoca Senatul şi Camera Deputaţilor în şedinţă comună în cel mult 5 zile de la data depunerii moţiunii de cenzură. În această şedinţă comună se prezintă moţiunea de cenzură de către reprezentantul celor care au iniţiat-o, arătându-se motivele care stau la baza acesteia. În această şedinţă nu au loc dezbateri.

Dezbaterea moţiunii de cenzură va avea loc într-o nouă şedinţă comună, organizată după trei zile de la data la care moţiunea a fost prezentată în şedinţa comună a celor două Camere. Termenul este fix şi nu poate fi nici scurtat şi nici depăşit. Data şi locul acestei şedinţe comune se comunică Guvernului de către Preşedintele Camerei Deputaţilor, cu 24 de ore înainte ca aceasta să aibă loc. La această şedinţă participă şi membrii Guvernului. La începutul şedinţei, preşedintele care conduce lucrările şedinţei comune invită deputatul sau senatorul, desemnat de iniţiatori, să prezinte moţiunea în faţa celor două Camere. Această dublă prezentare a moţiunii se datorează importanţei şi consecinţelor pe care le poate atrage moţiunea, precum şi pentru a se şti cu certitudine dacă iniţiatorii nu şi-au retras moţiunea de cenzură.

După prezentarea moţiunii de cenzură se dă cuvântul Primului-ministru sau, în cazul imposibilităţii participării acestuia la şedinţă, unui alt membru al Guvernului, pentru a prezenta poziţia Guvernului faţă de acuzaţiile care i-au fost aduse prin moţiunea de cenzură.

În continuare, are loc dezbaterea propriu-zisă a moţiunii de cenzură, dându-se cuvântul deputaţilor şi senatorilor, în ordinea înscrierii la cuvânt, în limite de timp prestabilite.

După încheierea dezbaterilor se procedează la votarea moţiunii de cenzură, prin vot secret, cu bile.

După numărarea voturilor de către membrii birourilor permanente ale celor două Camere, preşedintele care conduce şedinţa anunţă rezultatul votării, consemnat în procesul-verbal încheiat în acest scop.

În cazul adoptării moţiunii de cenzură, pentru aceasta fiind nevoie de votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor, se emite o hotărâre a Parlamentului privind adoptarea moţiunii de cenzură, care se semnează de preşedintele Camerei Deputaţilor şi de preşedintele Senatului şi se înaintează Preşedintelui României pentru a proceda la declanşarea procedurii de formare a unui nou Guvern.

Termenele prevăzute de Constituţie, ca şi de Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului privitoare la moţiunea de cenzură sunt supuse regulilor dreptului public şi se calculează pe zile pline, intrând în calcul ziua când au început să curgă şi ziua în care ele iau sfârşit. Termenul de 24 de ore se calculează de la ora 0 a zilei care urmează.

Introducerea unor moţiuni de cenzură poate avea un scop şicanator şi, ca atare, Constituţia prevede anumite limite privitoare la iniţierea acestora. Astfel, potrivit art. 113 alin. (4), în cazul în care moţiunea de cenzură este respinsă de Parlament, deputaţii şi senatorii care au semnat-o nu mai pot iniţia, în aceeaşi sesiune, o nouă moţiune de cenzură, cu

excepţia cazului în care Guvernul îşi angajează răspunderea potrivit art. 114. În conformitate cu prevederile acestui articol, Guvernul îşi poate angaja răspunderea în faţa Camerei Deputaţilor şi a Senatului, în şedinţă comună, asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege. În termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declaraţiei de politică generală sau a proiectului de lege, introducerea unei moţiuni de cenzură şi votarea acesteia, în condiţiile stabilite de art. 113 au ca efect demiterea Guvernului. Moţiunea prevăzută de art. 114 din Constituţie, spre deosebire de cea prevăzută de art. 113, este o moţiune de cenzură provocată de Guvern, ca urmare a faptului că acesta doreşte o modificare a programului de guvernare sau adoptarea unui proiect de lege fără să se treacă prin etapele procedurii legislative. Moţiunea prevăzută de art. 114 trebuie depusă în termen de 3 zile, deoarece la expirarea acestui termen, programul, declaraţia de politică generală sau proiectul de lege se consideră adoptate în temeiul prevederilor Legii fundamentale. Ca atare, programul sau declaraţia de politică generală devin obligatorii pentru Guvern, iar proiectul de lege devine lege, urmând a fi transmis spre promulgare Preşedintelui României, care, la rândul său, are posibilitatea de a cere reexaminarea acestuia în şedinţă comună a celor două Camere sau chiar să solicite Curţii Constituţionale examinarea constituţionalităţii legii.

b. Pierderea de către Primul-ministru a calităţii de membru al Guvernului

Atunci când Guvernul rămâne fără Primul-ministru, el este demis, în virtutea faptului că lipseşte elementul care asigură coeziunea şi funcţionalitatea echipei guvernamentale. Într-adevăr, Primul-ministru conduce Guvernul şi coordonează activitatea membrilor acestuia.

Încetarea calităţii Primului-ministru de membru al Guvernului poate interveni în următoarele situaţii:

- demisie;
- pierderea drepturilor electorale;
- intervenţia unei stări de incompatibilitate;
- imposibilitatea exercitării atribuţiilor mai mult de 45 de zile;
- deces;
- alte cazuri prevăzute de lege.

§ 3. Componenţa Guvernului

Art. 102 alin. (3) din Constituţie stabileşte că Guvernul este alcătuit din Primul-ministru, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin lege organică.

În conformitate cu prevederile Constituţiei, titulatura de ministru reprezintă o noţiune generică, sub care pot fi acoperite orice circumstanţieri ale acesteia. Se poate, astfel, admite ca, pe lângă funcţia de ministru, să existe în compunerea Guvernului funcţia de vice prim-ministru, ministru de stat, secretar de stat sau funcţia de ministru fără portofoliu[113]. Existenţa unor asemenea funcţii nu este dictată de imperative juridice, cât de imperative politice izvorâte din necesitatea găsirii unor soluţii pentru sprijinirea Guvernului de către Parlament. Potrivit Legii nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor, Guvernul este alcătuit din Primul-ministru şi miniştri, alături de care pot exista un vice prim-ministru, miniştri de stat, precum şi miniştri delegaţi.

Structura Guvernului pe denumiri diferite ale funcţiilor şi pe o anumită discriminare privitoare la exercitarea funcţiilor guvernamentale este admisă de Constituţie, ca o soluţie extremă, dictată de motive politice, în absenţa acestora regula

---

[113] Cu privire la noţiunea de ministru fără portofoliu, a se vedea V.I. Prisăcaru, ***Tratat de drept administrativ român, Partea generală***, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 1993, p. 90.

egalităţii membrilor Guvernului fiind de esenţa regimului politic oficializat prin Constituţia României.

§ 4. Incompatibilităţi

Potrivit art. 105 din Constituţie, funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcţii publice de autoritate, cu excepţia celei de deputat sau de senator. Aceeaşi funcţie este incompatibilă şi cu exercitarea unei funcţii de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizaţiilor cu scop comercial.

Instituirea unor incompatibilităţi ale funcţiilor guvernamentale are drept scop protejarea membrilor Guvernului în raport cu multiplele presiuni exterioare care se pot exercita asupra acestora. Cele mai puternice influenţe pot proveni din apartenenţa la o autoritate publică, marcată de îndeplinirea unei funcţii în cadrul acesteia sau de la exercitarea unor funcţii de reprezentare profesională, salarizate în cadrul organizaţiilor cu scop comercial. Desigur, sunt posibile şi alte atentate la independenţa funcţiei de membru al Guvernului, dar numai o lege organică le va putea reţine.

Faţă de prevederile Legii fundamentale, Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României, cu modificările şi completările ulterioare, comportă anumite interpretări privitoare la compatibilitatea reglementărilor cuprinse în cele două acte normative.

Prin raportarea la textele constituţionale a prevederilor art. 2 al Legii nr. 90/2001 se poate constata cu uşurinţă că legiuitorul constituant a lăsat legiuitorului ordinar posibilitatea de a stabili şi alte incompatibilităţi. Potrivit art. 2 din această lege, membrii Guvernului pot fi persoane care au numai cetăţenia română şi domiciliul în ţară, se bucură de exerciţiul drepturilor electorale, nu au suferit condamnări penale şi nu se găsesc în unele cazuri de incompatibilitate prevăzute în cartea I, titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru

asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei, cu modificările şi completările ulterioare.

Dispoziţiile acestui articol fac o deosebire netă între condiţiile necesare pentru a putea fi membru al Guvernului şi incompatibilităţi. Astfel, în rândul condiţiilor necesare pentru a putea îndeplini funcţia de membru al Guvernului intră cetăţenia română şi domiciliul în ţară, exerciţiul drepturilor electorale şi inexistenţa unor condamnări penale. Aceste condiţii trebuie să fie îndeplinite înainte de numirea în funcţia guvernamentală, în timp ce incompatibilităţile prevăzute de Constituţie şi de Legea nr. 161/2003 operează după numirea în funcţia guvernamentală, iar cel numit într-o asemenea funcţie trebuie să opteze pentru exercitarea acesteia sau a celei incompatibile cu calitatea de membru al Guvernului.

Prevederile acestui text legal se regăsesc în dispoziţiile Constituţiei care în art. 16 alin. (3) precizează că funcţiile şi demnităţile publice, civile şi militare pot fi ocupate de persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară.

Prevederile legale de mai sus sunt pe deplin constituţionale şi nu vedem nicio piedică în aplicarea acestora. Motivele esenţiale care susţin o asemenea soluţie se revendică nu numai din nevoia de independenţă a funcţiei guvernamentale, dar şi din regulile esenţiale ale statului de drept, în virtutea cărora nu poate fi admisă exercitarea suveranităţii naţionale prin alte mijloace, decât prin exprimarea politică a electoratului. În aceste condiţii, validarea unei compatibilităţi a unei funcţii guvernamentale cu o funcţie sindicală, cu o altă funcţie retribuită în organisme politice sau în cele cu caracter politic, cum ar fi diferitele grupuri de presiune, intră în contradicţie cu normele Legii fundamentale.

Regula esenţială instituită de Constituţie şi care nu este prevăzută în Legea nr. 90/2001 priveşte interzicerea oricărui

cumul al funcţiilor de autoritate exercitate de un membru al Guvernului cu alte funcţii de autoritate. Deşi, potrivit art. 71 alin. (2), calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcţii publice de autoritate, cu excepţia celei de membru al Guvernului, se poate trage concluzia, în virtutea principiului **idem ratio, idem jus**, că interdicţia prevăzută pentru un parlamentar de a exercita funcţii publice de autoritate, cu excepţia funcţiilor guvernamentale este valabilă şi pentru membrii Guvernului. Ceilalţi membri ai Guvernului, care nu deţin calităţi parlamentare, sunt supuşi numai prevederilor legale referitoare la incompatibilităţile, care se aplică miniştrilor.

a. Înţelesul noţiunii de funcţie publică de autoritate

În termeni constituţionali, funcţia publică de autoritate pare a fi atotcuprinzătoare pentru totalitatea funcţiilor care se bazează pe un suport salarial bugetar. Cu toate acestea, trebuie să remarcăm că o asemenea accepţiune este inacceptabilă pentru înţelegerea noţiunii de „funcţie publică de autoritate", în sfera acesteia integrându-se numai persoanele care sunt membre ale organelor colegiale sau unipersonale, care exercită puterea publică, respectiv cele care au competenţa de a pune în aplicare dispoziţii legale sau dispoziţii cuprinse în decizii judiciare, fără a face apel la o altă autoritate administrativă. Dincolo de sfera funcţiilor publice de autoritate se întinde câmpul auxiliar al acestora, care nu poate fi privit ca un spaţiu în care funcţionarii acţionează în nume propriu sau în numele unei delegări administrative. Ca atare, sfera funcţiilor publice de autoritate nu poate exceda sfera celor care îndeplinesc aceste funcţii sau acţionează în calitate de prepuşi ai acestora. Funcţiile auxiliare acestora sunt supuse şi ele regimului comun al statutului funcţionarilor publici, care precizează sfera acestei noţiuni, ca şi normelor derogatorii de la dreptul privat care le sunt aplicabile.

Pe de altă parte, instituirea unor incompatibilităţi ale membrilor Guvernului cu alte funcţii de autoritate publică lasă posibilitatea numirii în funcţii guvernamentale a unor deputaţi şi senatori, prefigurându-se, pe această bază, singura excepţie admisă de la exercitarea funcţiilor de autoritate publică. În dreptul comparat există atât posibilitatea de a cumula funcţii parlamentare cu cele guvernamentale, cât şi interdicţia unui asemenea cumul. Într-o primă fază, Regulamentul Camerei Deputaţilor şi Regulamentul Senatului prevedeau interdicţia cumulării funcţiilor parlamentare cu cele guvernamentale, fapt ce a declanşat o puternică ofensivă a Guvernului faţă de această interdicţie regulamentară, mai ales în condiţiile în care membri ai fostului Cabinet Roman nu mai puteau reveni în Parlament după pierderea calităţii de membru al Guvernului. Pe acest fond, s-a constatat că Parlamentul este o garanţie a unor privilegii pe timp limitat. În aceste condiţii s-a admis, în Adunarea Constituantă, ideea că parlamentarii care îndeplinesc funcţii guvernamentale pot reveni în fotoliile parlamentare atunci când ei pun capăt mandatului guvernamental din proprie iniţiativă sau din alte motive. Această soluţie, reprodusă de Constituţia României, rămâne a fi apreciată în timp, dar până atunci este necesar să subliniem câteva riscuri pe care le implică:

a. orice neînţelegere între un parlamentar membru al echipei guvernamentale şi Primul-ministru poate duce la renunţarea parlamentarului la funcţia guvernamentală sau la revocarea acestuia din funcţie;

b. echipa guvernamentală, bazată pe componenţă parlamentară, se poate găsi oricând în situaţia de a putea bloca iniţiativele Primului-ministru prin refugiul asigurat în Parlament;

c. favorizarea imixtiunii parlamentare în rândurile executivului[114].

În termeni legali, prevederile art. 105 din Constituţie, care interzic membrilor Guvernului să exercite o altă funcţie publică de autoritate, cu excepţia celei de deputat sau senator, se cer a fi corelate cu dispoziţiile art. 71 alin. (2) din Constituţie, care întăresc această regulă, atunci când arată că exercitarea oricărei funcţii de autoritate publică este incompatibilă cu calitatea de deputat sau senator, cu excepţia celei de membru al Guvernului.

b. Efectele incompatibilităţii

Incompatibilitatea naşte, prin existenţa ei, dreptul titularului funcţiei guvernamentale de a opta pentru una dintre funcţiile care nu pot fi exercitate concomitent de către una şi aceeaşi persoană. În aceste condiţii, cel care se află într-o stare de incompatibilitate este chemat să-şi exprime opţiunea pentru una din funcţii. În măsura în care renunţă la funcţiile incompatibile, el poate să-şi păstreze calitatea de membru al Guvernului. În caz contrar, el este demis prin hotărâre a Guvernului, postul urmând a fi ocupat de către o altă persoană desemnată de Preşedintele României, la propunerea Primului-ministru. În cazul în care incompatibilitatea îl priveşte pe Primul-ministru, se procedează la numirea unui nou Guvern, Preşedintele României fiind abilitat să numească Primul-ministru interimar până la acordarea votului de încredere noului Guvern.

---

[114] Dezavantajele pe care le implică această soluţie se compensează, în statul de drept, cu mărimea gradului de colaborare dintre puterea legislativă şi Guvern.

B. Funcţionarea Guvernului României

Funcţionarea Guvernului României marchează trecerea de la *a fi* la *a face* şi ea se manifestă în desfăşurarea rolului, funcţiilor şi atribuţiilor guvernamentale, în conformitate cu Constituţia şi legile în vigoare.

§ 1. Rolul Guvernului

Misiunea Guvernului derivă din natura sa de a fi a doua componentă a puterii executive în România. El este circumscris votului de încredere al Parlamentului şi se supune imperativului ducerii la îndeplinire a programului de guvernare acceptat de Parlament.

În fapt, prin programul de guvernare se propun Parlamentului direcţiile politicii interne şi externe ale statului român. În aceste condiţii, rolul Guvernului se circumscrie în definirea coordonatelor politicii interne şi externe şi aplicarea acestora în limitele acceptării lor pe plan parlamentar.

Prin urmare, rolul Guvernului este prin esenţă politic şi se exprimă nu numai în sfera activităţii executive, ci şi prin colaborarea cu celelalte autorităţi publice, din care hotărâtoare este acţiunea sa în sfera puterii legislative, prin exercitarea iniţiativei legislative şi a modalităţilor de conlucrare cu Camerele Parlamentului.

În literatura de specialitate, se apreciază uneori că Guvernul îndeplineşte un rol politic, care constă în a asigura realizarea politicii interne şi externe a ţării şi un rol administrativ, care se concretizează în exercitarea conducerii generale a administraţiei publice[115]. De altfel, în literatura de specialitate, s-a precizat că Guvernul este parlamentar prin

[115] A se vedea V. Vedinaș, ***Drept administrativ***, Ediția a VII-a, revăzută și actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2012, p. 359.

naştere şi guvernamental prin funcţiune[116]. În opinia noastră, situarea Guvernului, potrivit Constituţiei, în sfera puterii executive, consacră rolul său politic şi administrativ în ambele ipostaze de manifestare. De asemenea, în strânsă legătură cu rolul său politic, apare şi poziţia Guvernului de autoritate publică centrală, cu competenţă materială generală, a administraţiei publice. În virtutea acestui rol, Guvernul desfăşoară o activitate executivă, principalul său atribut fiind organizarea şi asigurarea executării legilor de către autorităţile administraţiei publice[117].

§ 2. Funcţiile Guvernului

În realizarea rolului său, Guvernul îndeplineşte două funcţii:

a. asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării;

b. exercită conducerea generală a administraţiei publice.

Exercitarea ambelor funcţii guvernamentale este supusă controlului parlamentar şi îndepărtarea de la programul acceptat de Parlament poate atrage oricând încetarea mandatului său, prin adoptarea unei moţiuni de cenzură.

a. Funcţia de realizare a politicii interne şi externe a ţării

Această funcţie priveşte, îndeosebi, latura politică a existenţei Guvernului, acesteia fiindu-i subordonate atribuţii care se exercită în raporturile cu puterea legiuitoare, cu şeful statului, cu Curtea Constituţională şi cu administraţia publică. Astfel, în virtutea acestei funcţii, Guvernul este dator să pună în practică prevederile programului său de guvernare, prin transmiterea către autorităţile competente (Parlament, Preşedintele României) a proiectelor de legi care dau

[116] A se vedea A. Iorgovan, ***op.cit.***, Vol. I, p. 362; M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Deleanu, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, ***op.cit.***, p. 224.

[117] A se vedea M. Constantinescu şi A. Iorgovan, în **op. cit.**, p. 224-225.

consistenţă acestui program. În exercitarea acestei funcţii, Guvernul nu are numai puterea de a ordona administraţiilor vreo conduită juridică, ci şi de a propune Legislativului şi şefului statului măsuri care în urma aprobării pot deveni obligatorii atât pentru Guvern, cât şi pentru ceilalţi subiecţi cărora li se adresează. O bună parte a acestor atribuţii sunt exceptate prin emiterea unor acte administrative de autoritate.

b. Funcţia de exercitare a conducerii generale a administraţiei publice

Această direcţie a acţiunii guvernamentale reprezintă funcţia de comandă a Guvernului, în virtutea căreia măsurile aprobate în realizarea primei funcţii trebuie să fie duse la îndeplinire.

Ascendenţa Guvernului în realizarea politicii interne se raportează şi la autorităţile puterii judecătoreşti, în virtutea faptului că procurorul general şi ceilalţi procurori fac parte din autoritatea judecătorească, aflată sub autoritatea ministrului justiţiei. Această subordonare constituţională a Ministerului Public faţă de Guvern nu este întâmplătoare, în virtutea faptului că activitatea procurorilor, distribuiţi în parchete, traduce în viaţă politica penală a statului, care, fără intervenţia Guvernului, ar putea să devină o politică antistatală.

Cea de-a doua funcţie a Guvernului, privitoare la exercitarea conducerii generale a administraţiei publice, ne înfăţişează noua concepţie constituţională asupra delimitării puterii executive de administraţie şi, în al doilea rând, pune în evidenţă corelarea funcţiei executive a statului cu înfăptuirea acesteia prin intermediul întregii administraţii publice fie că este de stat, fie că aparţine autorităţilor administrative ale colectivităţilor locale.

Din acest punct de vedere, se cuvine să arătăm că administraţia publică din România nu se opreşte la autorităţile administraţiei publice, ci ea se raportează şi la regiile autonome

care gestionează patrimoniul public sau privat al statului, ca şi la celelalte instituţii publice care, prin denumire sau prin obiectul de activitate, realizează servicii publice.

§ 3. Atribuţiile Guvernului

Exercitarea celor două funcţii guvernamentale este circumscrisă îndeplinirii următoarelor atribuţii de ordin constituţional sau legal[118].

În rândul atribuţiilor de ordin constituţional intră:

a. Exercitarea iniţiativei legislative

În conformitate cu programul său, Guvernul îşi exercită dreptul de iniţiativă legislativă prin aprobarea şi trimiterea proiectelor de legi fie Camerei Deputaţilor, fie Senatului. În condiţiile în care cele două Camere ale Parlamentului au roluri şi funcţii diferite, Guvernul este delegat să transmită proiectul de lege către una sau alta din Camerele Parlamentului după cum aceasta este Cameră de reflecţie sau Cameră decizională. Această apreciere este determinată de prevederile art. 75 din Constituţie, care stabilesc materiile în care o Cameră este prima sesizată, iar cea de-a doua este Cameră decizională.

În temeiul Constituţiei şi a legii sale de organizare, Guvernul poate propune Preşedintelui României un proiect de lege constituţională şi poate elabora proiecte de legi organice în limitele constituţionale şi de legi ordinare în orice sferă a relaţiilor sociale, dar el are obligaţia de a elabora proiectul legii bugetului de stat şi proiectul legii bugetului asigurărilor sociale de stat, proiecte de legi privitoare la impozite şi taxe cuvenite bugetului centralizat al statului, proiecte de legi privitoare la programe de protecţie a mediului înconjurător şi de asigurare a

---

[118] Cu privire la atribuţiile Guvernului, a se vedea prevederile art.74, 91, 102, 111, 112 şi 114 din Constituţie şi ale Legii nr.90/2001 pentru organizarea şi funcţionarea Guvernului României, publicată în M.Of. nr.164 din 2 aprilie 2001, cu modificările şi completările ulterioare.

echilibrului ecologic ş.a. Elaborarea proiectului legii bugetului de stat şi a proiectului legii bugetului asigurărilor sociale de stat reprezintă o atribuţie exclusivă a Guvernului, ea neputând fi exercitată pe calea propunerilor legislative ale parlamentarilor.

b. Modificarea programului de guvernare

Aceasta este o atribuţie proprie Guvernului, care poate să o facă publică prin prezentarea acesteia în faţa Parlamentului. Expunerea asupra noului program de guvernare se prezintă de către Primul-ministru în şedinţă comună a celor două Camere şi poate fi făcută cu sau fără angajarea răspunderii Guvernului în faţa Parlamentului, în condiţiile art. 114 din Constituţie[119].

Girul Parlamentului constituie actul de autorizare a Guvernului pentru trecerea la executarea modificărilor incluse în programul de guvernare.

În ambele situaţii este posibilă retragerea încrederii acordate Guvernului, prin adoptarea unei moţiuni de cenzură.

Guvernul îşi poate angaja răspunderea în faţa Parlamentului asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege. Introducerea acestei răspunderi politice în faţa Parlamentului reprezintă o variantă a politicii guvernamentale, care până în prezent a fost utilizată în exces[120].

---

[119] A se vedea M. Constantinescu şi A. Iorgovan, în *op.cit.*, p. 252-253.

[120] 1. La 3 iunie 1997 Guvernul Ciorbea şi-a angajat răspunderea asupra Programului de măsuri privind reforma globală a societăţii româneşti. Angajarea răspunderii a fost urmată de o moţiune de cenzură (5 iunie) respinsă în 6 iunie.

2. La 18 decembrie 2001 Guvernul Văcăroiu şi-a angajat răspunderea asupra Declaraţiei de politică generală referitoare la bilanţul primului an de guvernare P.S.D.; a fost urmată de moţiune de cenzură depusă de P.R.M., respinsă în aceeaşi zi. Numeroase proiecte de lege au fost adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului în faţa Parlamentului, ocolindu-se, pe această cale, procedura legislativă ordinară.

În cazul în care Guvernul îşi angajează răspunderea asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege, Primul-ministru înaintează documentul respectiv birourilor permanente ale celor două Camere, care vor convoca o şedinţă comună, în care Primul-ministru prezintă rezultatul deliberării în cadrul Guvernului, documentul în cauză, motivarea acestuia şi anunţă că Guvernul îşi angajează răspunderea potrivit art. 114 din Constituţie. În termen de 3 zile de la data şedinţei comune a celor două Camere ale Parlamentului, poate fi depusă o moţiune de cenzură care, dacă este adoptată, face ca programul, declaraţia de politică generală sau proiectul de lege să rămână doar proiecte, iar Guvernul să fie demis. În cazul în care moţiunea de cenzură nu obţine, prin vot secret, majoritatea voturilor celor două Camere, Guvernul va trece la aplicarea programului sau a declaraţiei de politică generală, iar proiectul de lege se trimite, spre promulgare, Preşedintelui României.

c. Informarea Parlamentului

Această obligaţie guvernamentală cuprinde o serie de procedee prin care se aduc la cunoştinţa Parlamentului datele şi informaţiile necesare realizării funcţiilor acestora. În rândul acelora intră:

1. prezentarea informaţiilor şi a documentelor solicitate, în cadrul controlului parlamentar, de către Camera Deputaţilor, de către Senat sau de către comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinţilor acestora;

2. participarea membrilor Guvernului la lucrările comisiilor parlamentare;

3. răspunsurile la întrebările ori la interpelările formulate de deputaţi sau de senatori.

d. Negocierea tratatelor internaţionale, încheierea şi prezentarea unor propuneri în domeniul politicii externe

În competenţa Guvernului intră şi atribuţii care se exercită prin intermediul membrilor Guvernului, în special al ministrului de externe. Tratatele care se încheie în numele României se negociază de Guvern şi se încheie de Preşedintele României. Înţelegerile încheiate între Guvernul României şi guvernele altor state se negociază şi se aprobă de Guvern, dar ele se încheie de Primul-ministru. În temeiul art. 91 din Constituţie, Guvernul propune Preşedintelui României acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici şi înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice.

e. Sesizarea Curţii Constituţionale

Guvernul intră în raporturi şi cu Curtea Constituţională. Sesizarea Curţii Constituţionale de către Guvern poate avea ca obiect exercitarea controlului de constituţionalitate asupra unei legi înainte de promulgarea acesteia sau poate declanşa soluţionarea unui conflict juridic de natură constituţională între autorităţile publice. De asemenea, Guvernul poate să-şi expună punctul de vedere ori de câte ori Curtea Constituţională urmează să se pronunţe asupra constituţionalităţii unei legi, în urma sesizării făcute de către Preşedintele României, unul dintre preşedinţii celor două Camere, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie sau Avocatul Poporului, un număr de cel puţin 50 de deputaţi sau 25 de senatori. De asemenea, Guvernul este abilitat să prezinte Curţii Constituţionale punctul său de vedere ori de câte ori aceasta judecă excepţii de neconstituţionalitate formulate în faţa instanţelor judecătoreşti, a celor de arbitraj comercial sau direct de către Avocatul Poporului. În sfârşit, Guvernul poate sesiza Curtea Constituţională cu privire la neconstituţionalitatea unui partid politic. De asemenea, Primul-

ministru poate sesiza Curtea Constituţională cu privire la un conflict juridic de natură constituţională.

f. Atribuţiile stabilite de Legea nr. 90/2001

Noua lege a Guvernului împarte atribuţiile acestuia în atribuţii principale şi în alte atribuţii. În rândul atribuţiilor principale intră:

a) exercitarea conducerii generale a administraţiei publice;

b) iniţierea proiectelor de lege şi supunerea acestora spre adoptare Parlamentului;

c) emiterea unor puncte de vedere asupra propunerilor legislative, iniţiate cu respectarea Constituţiei şi transmiterea acestora la Parlament, în termen de 60 de zile de la data solicitării. Nerespectarea acestui termen echivalează cu susţinerea implicită a formei iniţiatorului.

d) emite hotărâri pentru organizarea executării legilor, ordonanţe în temeiul unei legi speciale de abilitare şi ordonanţe de urgenţă, potrivit Constituţiei;

e) asigură executarea de către autorităţile administraţiei publice a legilor şi a celorlalte dispoziţii normative date în aplicarea acestora;

f) elaborează proiectele de lege a bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat şi le supune spre adoptare Parlamentului;

g) aprobă strategiile şi programele de dezvoltare economică a ţării, pe ramuri şi domenii de activitate;

h) asigură realizarea politicii în domeniul social potrivit Programului de guvernare;

i) asigură apărarea ordinii de drept, a liniştii publice şi siguranţei cetăţeanului, în condiţiile prevăzute de lege;

j) aduce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea ţării, scop în care organizează şi înzestrarea forţelor armate;

k) asigură realizarea politicii externe a ţării şi, în acest cadru, integrarea României în structurile europene şi internaţionale;

l) negociază tratatele, acordurile şi convenţiile internaţionale care angajează statul român; negociază şi încheie, în condiţiile legii, convenţii şi alte înţelegeri internaţionale, la nivel guvernamental;

m) conduce şi controlează activitatea ministerelor şi a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa;

n) asigură administrarea proprietăţii publice şi private a statului;

o) înfiinţează, cu avizul Curţii de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa;

p) cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuţiilor sale;

r) îndeplineşte orice alte atribuţii prevăzute de lege sau care decurg din rolul şi funcţiile Guvernului.

Dispoziţiile prevăzute la lit. a) sunt reglementate de Constituţia României. Astfel, potrivit art. 102 alin. (1) teza ultimă, Guvernul exercită conducerea generală a administraţiei publice.

Administraţia publică din România are cel puţin două componente: administraţia statală şi administraţia locală.

În opinia noastră, exercitarea conducerii generale asupra administraţiei publice ar trebui să fie diferenţiată în funcţie de componentele acesteia. Se iveşte, aici, o contradicţie între centralism şi autonomia locală. În mod normal, ar trebui să fie stabilite limite privitoare la raporturile dintre Guvern şi autorităţile administraţiei publice locale. Acest lucru a fost evitat de legiuitor şi, din punct de vedere normativ, reglementarea legală nu ţine seama de prevederile constituţionale referitoare la autonomia locală şi la raporturile dintre Guvern şi autorităţile administraţiei publice locale.

Litera b) se referă la iniţierea proiectelor de legi şi supunerea acestora spre aprobare Parlamentului. Aparent, acest text de lege pare a fi coerent şi necenzurabil. În realitate, Guvernul poate iniţia proiecte de lege, dar le supune spre adoptare Parlamentului în anumite condiţii (avizele prevăzute de lege, îndeplinirea condiţiilor de formă şi de conţinut care să dea expresie unui proiect de lege).

În ceea ce priveşte emiterea unor puncte de vedere asupra propunerilor legislative este necesar să precizăm că potrivit art. 111 din Constituţie numai în cazul în care o iniţiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat este necesară solicitarea obligatorie a informării Guvernului. Ca atare, emiterea unor puncte de vedere asupra propunerilor legislative urmează să respecte aceste condiţii. Parlamentul este abilitat să observe dacă această condiţie este respectată şi să ia măsurile care decurg din aceasta.

Atribuţiile prevăzute la lit. d) intră în rândul celor care traduc în viaţă prevederile constituţionale privitoare la organizarea executării legii. Ca atare, Guvernul are sarcina de a lua măsuri în vederea executării prevederilor legii şi a ordonanţelor, măsuri menite să contribuie la detalierea prevederilor legale, fără a intra în conţinutul acestora, deci, fără a le modifica sensul şi semnificaţia.

Dispoziţiile cuprinse la litera e) impun Guvernului să asigure executarea de către autorităţile administraţiei publice a legilor şi a celorlalte dispoziţii normative date în aplicarea acestora.

Această prevedere legislativă este deosebit de generoasă şi aparent constituie o garanţie că raporturile dintre autorităţi şi cetăţeni se desfăşoară potrivit exigenţelor unui stat de drept. În realitate, adeseori, constatăm că aceste raporturi sunt deformate fie din cauză că autorităţile administraţiei publice nu se manifestă sau pentru că destinatarii legii refuză să-i dea curs.

La litera f) se precizează că Guvernul elaborează proiectele de lege a bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat şi le supune spre adoptare Parlamentului. Aceasta este o atribuţie exclusivă a Guvernului şi ea nu poate face obiectul unor propuneri legislative. Cu toate acestea, cu prilejul dezbaterii în Parlament a acestor proiecte de lege pot fi făcute amendamente care se dezbat atât în comisii, cât şi în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului.

O altă atribuţie a Guvernului rezidă în aprobarea strategiilor şi programelor de dezvoltare economică a ţării, pe ramuri şi domenii de activitate. Această atribuţie este esenţială pentru realizarea unei bune guvernări a ţării, mai ales, în actualele condiţii de recesiune economică şi de criză economico-financiară. Realizarea unui asemenea obiectiv nu este un lucru simplu. Pentru atingerea lui este nevoie de voinţă politică, de dialog social şi de asanarea găurilor sociale care se opun ideilor despre prosperitate ale poporului.

Legea impune Guvernului să asigure apărarea ordinii de drept, a liniştii publice şi siguranţei cetăţeanului, precum şi a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor. Acest obiectiv nu este în exclusivitate un atribut al Guvernului. La realizarea lui trebuie să contribuie, în egală măsură, toate autorităţile statale, inclusiv organismele sociale constituite în acest scop.

Guvernul, de asemenea, trebuie să ducă la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea ţării, scop în care organizează şi înzestrarea forţelor armate. Această măsură derivă din obligaţia generală a Guvernului de a asigura organizarea executării legii. Apărarea ordinii de drept, cu toate consecinţele sale, este o componentă a acestui obiectiv al activităţii administraţiei publice. Pentru realizarea acestuia, Guvernul este îndrituit să-şi valorifice rolul său de conducător al administraţiei publice la toate nivelurile.

Pe un alt plan, Guvernul asigură realizarea politicii externe a ţării şi, în acest cadru, integrarea României în

structurile europene şi internaţionale. Nici această atribuţie nu este singulară în competenţa Guvernului, ci ea vizează şi alte componente statale care sunt chemate să acţioneze pentru integrarea României în structurile europene şi internaţionale.

Pe acelaşi plan, Guvernul este antrenat în negocierea tratatelor acordurilor şi convenţiilor internaţionale care angajează statul român; negociază şi încheie, în condiţiile legii, convenţii şi alte înţelegeri internaţionale la nivel guvernamental.

În această materie, Guvernul îndeplineşte o dublă funcţie. Prima are în vedere sarcina sa de a negocia tratate, acorduri şi convenţii internaţionale care, prin intermediul Preşedintelui României, se supun ratificării Parlamentului. Cea de-a doua funcţie îi conferă Guvernului dreptul de a negocia şi de a încheia, în mod direct, convenţii şi alte înţelegeri internaţionale la nivel guvernamental. Această cerinţă a legii este, de fapt, o cerinţă a democraţiei, a pluralismului social şi are rolul de a stimula dialogul dintre diferiţi parteneri pentru a se ajunge la o soluţie juridică şi administrativă acceptată de un număr cât mai mare de coechipieri sociali.

Atribuţia de a conduce şi a controla activitatea ministerelor şi a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa reprezintă o aplicare particulară a dispoziţiilor cuprinse la lit. a), în virtutea cărora Guvernul exercită conducerea generală a administraţiei publice. Din punct de vedere al redactării acestui text de lege, pot fi făcute unele observaţii critice. A conduce şi a controla activitatea ministerelor şi a celorlalte organe de specialitate din subordinea Guvernului lasă în afara acestui control organizarea şi funcţionarea autorităţilor administrative autonome.

O altă atribuţie importantă a Guvernului se referă la administrarea proprietăţii publice şi private a statului. Exercitarea acestei atribuţii permite Guvernului să decidă trecerea unor bunuri din proprietatea publică în proprietatea

privată a statului, fără să existe un criteriu legal pentru utilizarea unei asemenea atribuţii.

Guvernul poate înfiinţa, cu avizul Curţii de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa. Această atribuţie dă o anumită mobilitate şi flexibilitate organizării şi funcţionării administraţiei publice, care trebuie să se adapteze în mod rapid, la fenomenele şi mutaţiile care se produc în societate.

În sfârşit, Guvernul, potrivit legii, cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuţiilor sale.

Litera f) a art. 11 stabileşte că Guvernul elaborează proiectul bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat şi le supune spre aprobare Parlamentului. Şi aceste dispoziţii ale Legii se cer a fi reexaminate prin prisma prevederilor constituţionale. Astfel, potrivit art. 138 alin. (2) din Constituţie, Guvernul este dator să elaboreze anual proiectul bugetului de stat şi pe cel al asigurărilor sociale de stat pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului. Textul constituţional este într-o anumită măsură concordant cu Legea privind Guvernul, numai că în Constituţie se adaugă anualitatea proiectelor de buget şi nu se mai face nicio referire, în acest articol, la aprobarea contului general de închidere a exerciţiului bugetar. Această „omisiune" constituţională se datorează faptului că legiuitorul constituant a introdus o altă modalitate de control asupra finanţelor publice, restituind, după o veche tradiţie românească, varianta Curţii de Conturi, unanim acceptată în democraţiile lumii de azi.

Tocmai de aceea, conturile de gestiune ale bugetului public naţional din exerciţiul bugetar expirat se supun spre examinarea Parlamentului, de către Curtea de Conturi. În virtutea acestei dispoziţii constituţionale, controlul parlamentar în materia finanţelor publice cuprinde atât bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, cât şi bugetele locale ale comunelor, ale oraşelor şi ale judeţelor.

O altă atribuţie guvernamentală stabilită de lege şi pe care urmează să o examinăm prin prisma Constituţiei României este prevăzută la lit. g) a art. 11 din Legea Guvernului. Potrivit acestui text legal, Guvernul aprobă strategiile şi programele de dezvoltare economică a ţării, pe ramuri şi domenii de activitate. Cu privire la prima teză a textului legii este necesar să subliniem că prin Constituţie au fost aduse modificări de fond acestor prevederi, în sensul că Guvernul a devenit deţinătorul puterii exclusive de a defini politica statului, prin programe care se supun votului de încredere al Parlamentului, cu ocazia învestiturii sau în cursul exercitării mandatului.

În fine, Guvernul poate îndeplini orice alte atribuţii stabilite de lege. Această ultimă atribuţie guvernamentală abilitează, încă o dată, dacă mai era nevoie, Guvernul în a exercita totalitatea atribuţiilor care sunt cuprinse atât în legile adoptate înainte, cât şi după Revoluţia din decembrie 1989, fiind exceptate numai textele care intră în contradicţie cu prevederile Constituţiei, şi care în virtutea art. 154 alin. (1) al Legii noastre fundamentale sunt abrogate.

§ 4. Exercitarea atribuţiilor guvernamentale

În temeiul Constituţiei şi al legii, Guvernul lucrează valabil numai în şedinţe care dau satisfacţie naturii sale de organ colegial. În acest sens, Legea nr. 90/2001 stabileşte un cvorum al şedinţelor de Guvern pentru adoptarea de hotărâri şi ordonanţe. Guvernul nu poate adopta actele prevăzute de lege decât în prezenţa majorităţii membrilor săi. Astfel, în condiţiile în care Guvernul în funcţie se compune din 21 de persoane, desfăşurarea şedinţelor sale este condiţionată de prezenţa la vot a cel puţin 11 membri, deciziile urmând a fi adoptate prin consens.

Dacă nu se realizează consensul, hotărăşte Primul-ministru. Această prevedere a art. 27 din Legea nr. 90/2001 este o abatere de la regulile guvernării democratice, care cer ca

deciziile luate de un organ colegial să întrunească votul majorității membrilor săi.

Ședințele de Guvern au loc, potrivit legii, săptămânal sau ori de câte ori este nevoie. Din practica activității guvernamentale rezultă că aceste ședințe au loc săptămânal sau bisăptămânal, presiunea problemelor cu care se confruntă Guvernul determinând aplicarea ultimelor prevederi legale care permit Guvernului să se întrunească ori de câte ori este nevoie.

În virtutea legii, Primul-ministru poate invita la ședințele de Guvern șefi de departamente, conducători ai unor organe de specialitate din subordinea sa ori a ministerelor sau ai unei autorități administrative autonome, precum și orice alte persoane a căror prezență se apreciază a fi utilă.

Această prevedere legală, în lumina dispozițiilor Constituției, se cere a fi întregită cu dreptul Primului-ministru de a convoca la ședințele de Guvern orice persoană care deține funcții de conducere în administrația publică, inclusiv pe conducătorii autorităților administrative autonome, cum ar fi Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Serviciul Român de Informații, Consiliul Național al Audiovizualului etc. Invitarea reprezentanților acestor autorități publice la ședințele de Guvern reprezintă o nevoie de coordonare a eforturilor pentru realizarea politicii Guvernului, sarcină care revine tuturor autorităților administrației publice, în virtutea atribuției constituționale a Guvernului de a conduce activitatea acestora.

§ 5. Actele Guvernului

În exercitarea atribuțiilor sale, Guvernul emite acte juridice. În temeiul art. 108 din Constituție, Guvernul poate emite acte juridice fie cu caracter normativ, fie cu caracter individual. Actele juridice emise de Guvern poartă denumirea de hotărâri sau de ordonanțe.

a. Hotărârile Guvernului

Principalele acte juridice ale Guvernului sunt acte juridice emise în vederea organizării executării legilor. Emiterea de hotărâri ale Guvernului este supusă unor limite constituţionale şi unor imperative administrative.

În temeiul Constituţiei, hotărârile guvernamentale nu pot interveni decât în măsura în care legea reclamă adoptarea acestora. Hotărârile Guvernului nu pot opera decât **secundum legem** sau **praeter legem**, cu condiţia stabilită de art. 15 din Constituţie, în virtutea căreia drepturile, libertăţile şi obligaţiile cetăţenilor nu pot fi instituite decât prin Constituţie şi lege. În aceste condiţii, hotărârile Guvernului pot dispune doar măsuri administrative pentru asigurarea organizării executării legii. Hotărârile Guvernului, date în vederea organizării executării legii, pot interveni în orice domeniu reglementat de lege, dar ele sunt supuse controlului judecătoresc, în condiţiile prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare[121].

b. Ordonanţele Guvernului

Spre deosebire de alte state, în care competenţa de a stabili norme juridice primare revine şi Guvernului, în România activitatea de legiferare este un atribut exclusiv al Parlamentului. Parlamentul este unica autoritate legiuitoare, Guvernul putând interveni cu reglementări juridice primare numai în cazul delegării legislative, pe calea ordonanţelor.

Potrivit Constituţiei, delegarea legislativă poate fi de ordin legal sau constituţional.

Ne aflăm în faţa unei delegări legislative legale atunci când Parlamentul emite o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanţe.

---

[121] Publicată în M.Of. nr.154 din 7 decembrie 2004.

Delegarea legislativă de ordin constituţional operează în cazul unor situaţii extraordinare care fac imposibilă adoptarea unei legi de abilitare şi care reclamă emiterea unor ordonanţe de urgenţă.

În aceste condiţii, ordonanţele Guvernului se deosebesc după cum sunt emise în baza unei legi de abilitare sau sunt emise în situaţii extraordinare.

1. Ordonanţele emise în baza unei legi de abilitare

Aceste acte normative sunt supuse regulilor prevăzute de art. 115 alin. (1)-(3) şi alin. (6) şi (7) din Constituţie. În baza acestor prevederi constituţionale, Guvernul poate emite ordonanţe în domenii care nu fac obiectul unei legi organice.

Legea de abilitare trebuie să stabilească în mod obligatoriu domeniul în care Guvernul poate interveni cu reglementări juridice primare şi data până la care poate emite ordonanţe. În legea de abilitare se precizează domeniul de legiferare pe care Parlamentul îl pune la dispoziţia Guvernului pentru a asigura reglementarea juridică a acestuia şi perioada de timp în care această reglementare poate fi efectuată. În privinţa domeniului în care Guvernul poate emite ordonanţe, în principiu, nu există restricţii, cu excepţia domeniului rezervat legilor organice, expres delimitat de art. 73 alin. (3) şi alte norme din Constituţie. Termenul pentru emiterea ordonanţelor trebuie să fie o dată certă şi el trebuie considerat ca o limită maximă a delegării legislative. Emiterea de ordonanţe peste acest termen reprezintă o încălcare a competenţei Guvernului, care atrage neconstituţionalitatea ordonanţei.

În perioada în care o parte a puterii legiuitoare este delegată Guvernului, acesta poate, în domeniul în care este abilitat, să emită ordonanţe, să modifice, să completeze sau să abroge legile existente, cu excepţia celor organice, şi să emită noi reglementări juridice. Ca atare, ordonanţele nu sunt altceva

decât „legi" emise de Guvern, ele având acelaşi conţinut şi aceeaşi forţă juridică ca şi legile ordinare.

Legea de abilitare a Guvernului de a emite ordonanţe trebuie să cuprindă, în mod obligatoriu, domeniul şi data până la care acestea pot fi emise, ceea ce nu împiedică Parlamentul să stabilească şi alte condiţii prin legea de abilitare, cum ar fi coordonatele sau limitele viitoarei reglementări juridice ori obligaţia Guvernului de a supune aprobării Parlamentului ordonanţele adoptate. În cazul în care în legea de abilitare se prevede o asemenea cerinţă, ordonanţele se supun aprobării Parlamentului până la împlinirea termenului de abilitare. Dacă ordonanţele nu se supun aprobării Parlamentului în acest termen, ele devin caduce şi încetează de drept să mai producă efecte juridice de la data la care încetează delegarea legislativă. Trimiterea spre aprobare a ordonanţelor se face în baza unui proiect de lege, iniţiat de Guvern, care se supune tuturor regulilor procedurii legislative. Parlamentul are posibilitatea să aprobe ordonanţele ce îi sunt prezentate, ceea ce implică şi posibilitatea acestuia de a le modifica, completa sau de a le respinge, în tot sau în parte. Legea de aprobare sau de respingere a ordonanţelor trebuie să cuprindă, dacă este cazul, referiri exprese la măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanţelor.

Ordonanţele emise în baza unei legi de abilitare se publică în Monitorul Oficial al României şi produc efecte juridice după 3 zile de la data publicării sau de la data prevăzută în textul acestora. Pe perioada delegării legislative, Guvernul poate emite ordonanţe pentru modificarea, completarea sau chiar pentru abrogarea ordonanţelor emise anterior. Ordonanţele emise în aceste condiţii se supun şi ele aprobării Parlamentului, împreună cu ordonanţele pe care le modifică, le completează sau le abrogă. Orice altă soluţie ar fi contrară conceptului de delegare legislativă. Ca atare, după expirarea perioadei de abilitare, Guvernul nu mai poate emite

ordonanţe în domeniul în care a fost abilitat, nici măcar pentru modificarea, completarea sau abrogarea ordonanţelor emise pe baza delegării legislative. Orice reformare a acestora nu poate fi făcută decât prin lege, prin ordonanţe de urgenţă sau prin ordonanţe emise pe baza unei noi delegări legislative.

Ordonanţele emise de Guvern în temeiul unei legi de abilitare încetează să mai producă efecte juridice de la data intrării în vigoare a unei legi prin care au fost respinse sau de la data la care încetează delegarea legislativă în condiţiile în care ele nu au fost supuse aprobării Parlamentului, dacă această aprobare a fost impusă de legea de abilitare.

O situaţie specială se naşte în cazul în care legea de abilitare nu cere ca ordonanţele emise de Guvern să fie supuse aprobării Parlamentului. Ordonanţele emise în aceste condiţii continuă să producă efecte juridice şi după împlinirea termenului de delegare legislativă, în măsura în care ele nu sunt modificate sau abrogate printr-o lege.

2. Ordonanţele emise în situaţii extraordinare

Aceste acte ale Guvernului se supun actelor a căror reglementare nu poate fi amânată sunt consacrate de art. 115 alin. (4) din Constituţie şi poartă denumirea de ordonanţe de urgenţă. Aceste ordonanţe pot fi emise numai în condiţiile în care Guvernul se află în imposibilitatea de a putea obţine în timp util aprobarea unei legi de abilitare[122]. Aceste condiţii extraordinare, care în mod obiectiv reclamă adoptarea de urgenţă a unei reglementări juridice, conferă temei prevederilor constituţionale care abilitează Guvernul să emită reglementări juridice primare, în temeiul unei necesităţi de delegare legislativă prezumată pe plan constituţional.

Ordonanţele de urgenţă intră în vigoare numai după depunerea lor spre dezbatere în procedură de urgenţă la Camera competentă să fie sesizată şi după publicarea lor în Monitorul

[122] A se vedea M. Constantinescu, A. Iorgovan, în *op.cit.*, p. 255.

Oficial. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune el se convoacă în mod obligatoriu. Acesta este, de astfel, singurul caz în care Guvernul poate provoca reunirea Parlamentului în sesiune. Convocarea acestei sesiuni este supusă regulilor sesiunii extraordinare. Din modul de redactare a art. 115 alin. (4), ca şi din coroborarea acestuia cu prevederile art. 108 alin. (4), se desprinde ideea că aceste ordonanţe nu pot intra în vigoare înainte de a fi publicate în Monitorul Oficial. În practica instanţei de contencios constituţional s-au înregistrat mai multe sesizări privitoare la nedepunerea lor la Parlament. Sesizările au fost respinse deoarece publicarea acestora în Monitorul Oficial nu se putea face fără a fi depuse la Camera Deputaţilor, care era editorul Monitorului Oficial.

Am utilizat aceste verbe la timpul trecut deoarece, după data de 30 iunie 2012, aceste reguli au fost schimbate, prin emiterea unei Ordonanțe de Urgență privind unele măsuri de reorganizare și pentru modificarea Legii nr.202/1998 privind organizarea Monitorului Oficial al României[123]. Prin această Ordonanță de Urgență, Regia Autonomă "Monitorul Oficial" a fost scoasă de sub autoritatea Camerei Deputaților și a fost trecută sub autoritatea Guvernului României, exercitată prin Secretariatul General al Guvernului. Această măsură dictată de motive cantitative și de oportunitate nu răspunde exigențelor constituționale privitoare la existența unei situații extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată. Principalul argument al motivării Ordonanței de Urgență îl constituie numărul mult mai mare al ordinelor, instrucțiunilor miniștrilor și al hotărârilor, respectiv ordonanțelor Guvernului.

În opinia noastră, acest argument cantitativ este subsidiar celui calitativ, în virtutea căruia activitatea legislativă ține de supremația puterii stat, iar normele juridice adoptate în baza legislației Parlamentului sunt norme juridice secundare, care nu pot intra în contradicție cu legea. Pe de altă parte,

[123] Publicată în M.Of. nr. 436 din 30 iunie 2012.

transformarea Secretariatului General al Guvernului în editor al Monitorului Oficial lasă în afara controlului parlamentar coincidența dintre depunerea Ordonanței de Urgență la Parlament și publicarea acesteia în Monitorul Oficial.

Dacă în termen de 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta se consideră adoptată și se trimite celeilalte Camere, care decide, de asemenea, asupra acesteia în procedură de urgență. Considerăm că, în mod greșit, la revizuirea Constituției din anul 2003, s-a prevăzut în art. 115 alin. (5) că o ordonanță se consideră adoptată de o Cameră, dacă aceasta nu se pronunță asupra ordonanței în termenul de 30 de zile de la depunere. În realitate, Camera respectivă nu se pronunță asupra ordonanței, ci asupra proiectului de lege privitor la adoptarea sau respingerea acesteia. De asemenea, la revizuirea Constituției din anul 2003, la alin. (6) al art. 115 s-a prevăzut în mod expres că ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică. Unele dintre aceste interdicții constituționale puteau fi evitate, deoarece adoptarea legilor constituționale este expres reglementată de Constituție. Ca atare, interferența legilor constituționale și a ordonanțelor de urgență este imposibilă. Totodată, atât timp cât se precizează că ordonanțele de urgență nu pot afecta drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție nu era necesar să se interzică afectarea drepturilor electorale printr-o ordonanță de urgență, deoarece și acestea intră în categoria drepturilor, libertăților și îndatoririlor prevăzute de Constituție.

C. Răspunderea Guvernului

Potrivit art. 109 din Constituţie, Guvernul este supus unei răspunderi politice, iar membrii săi unei răspunderi juridice penale, ceea ce nu exclude răspunderea juridică contravenţională sau civilă a membrilor Guvernului.

Răspunderea politică a Guvernului se bazează pe solidaritatea echipei guvernamentale. Acesta, din punct de vedere politic, răspunde solidar pentru faptele şi actele sale. Această răspundere acţionează înainte de toate faţă de electorat, apoi faţă de partidele politice care îi asigură sprijinul parlamentar şi, în cele din urmă, faţă de Parlament. Art. 109 al Constituţiei României consacră principiul răspunderii politice a Guvernului în faţa Parlamentului. Această prevedere constituţională expresă nu este de natură să înfrângă cele spuse mai înainte, ci doar să sublinieze faptul că încetarea mandatului Guvernului, cu toate presiunile care pot fi exercitate din diferite segmente ale corpului electoral sau de către partidele politice, nu poate fi decât rezultatul voinţei parlamentare. Ca atare, numai Parlamentul poate sancţiona erorile politice ale Guvernului, prin aprobarea unei moţiuni de cenzură, care duce la demiterea Guvernului. Promovarea moţiunii de cenzură are în vedere întreaga echipă ministerială, pornindu-se de la premisa potrivit căreia Guvernul este un organ colegial, căruia i se acordă un vot global de încredere. Regimul nostru constituţional nu admite promovarea unei moţiuni individuale de cenzură, prin care să se pună capăt exercitării unei anumite funcţii de membru al Guvernului. Faptele unui ministru se pot imputa întregii echipe guvernamentale, şi dacă Primul-ministru nu propune Preşedintelui României revocarea acelui membru al Guvernului se poate declanşa promovarea unei moţiuni de cenzură.

Răspunderea politică a Guvernului în raporturile sale cu Parlamentul se materializează în retragerea încrederii acordate,

prin adoptarea unei moţiuni de cenzură, ceea ce echivalează cu demiterea Guvernului.

În privinţa răspunderii juridice a membrilor Guvernului, Constituţia se referă în exclusivitate la răspunderea penală a acestora, ceea ce nu exclude intervenţia altor forme ale răspunderii juridice (administrative sau civile), potrivit normelor dreptului comun.

Răspunderea penală a membrilor Guvernului are în vedere numai faptele săvârşite în exercitarea atribuţiilor acestora. În privinţa faptelor penale care nu sunt săvârşite în exercitarea funcţiei de membru al Guvernului se aplică regulile dreptului comun.

În privinţa membrilor Guvernului care săvârşesc fapte penale în exercitarea acestei funcţii operează regulile stabilite prin Legea responsabilităţii ministeriale[124]. Constituţia (în art. 109) stabileşte principiile privitoare la răspunderea membrilor Guvernului. Potrivit acestora, numai Camera Deputaţilor, Senatul şi Preşedintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor. În cazul în care s-a cerut urmărirea penală, Preşedintele României poate dispune suspendarea acestora din funcţie. Suspendarea operează, de drept, în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului şi intervenţia interimatului în exercitarea funcţiei de membru al Guvernului se impune pentru asigurarea congruenţei exercitării funcţiilor guvernamentale. Trimiterea în judecată se face numai în faţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.

În ceea ce priveşte procedura punerii sub urmărire penală a membrilor Guvernului de către Camera Deputaţilor şi de către Senat, în mod firesc, aceasta trebuie prevăzută în regulamentele celor două Camere. În acest sens, fiecare

[124] A se vedea Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată în Monitorul Oficial nr. 200 din 23 martie 2007.

regulament consacră o secţiune distinctă privitoare la punerea sub urmărire penală a membrilor Guvernului. Potrivit acestor reglementări, cererea de punere sub urmărire penală provine fie de la Camera Deputaţilor, fie de la Senat. Niciunul din cele două Regulamente nu stabileşte cine poate avea iniţiativa prezentării unei asemenea cereri. Dezbaterea cererii nu poate avea loc decât pe baza unui raport întocmit de o comisie parlamentară, care a desfăşurat o anchetă în domeniul de activitate al membrilor Guvernului sau de către o comisie specială de anchetă constituită în acest scop. În cazul în care ministrul are şi calitatea de deputat sau de senator, cererea se trimite şi Comisiei juridice a Camerei de resort. Raportul comisiei se înscrie cu prioritate pe ordinea de zi.

Potrivit regulilor dreptului parlamentar, nicio hotărâre parlamentară nu poate fi luată decât în urma deliberării, pe baza unui vot. În cazul nostru, cele două regulamente ale Camerelor prevăd un tratament diferit pentru una şi aceeaşi situaţie. Astfel, dacă cererea privind punerea sub urmărire penală a unui membru al Guvernului se discută în Senat, aceasta poate fi adoptată cu votul majorităţii senatorilor prezenţi. În cazul în care aceeaşi cerere este dezbătută în Camera Deputaţilor, aprobarea acesteia nu poate fi făcută decât cu votul majorităţii calificate de două treimi din numărul deputaţilor. Aparent, lucrurile par a fi simple, diferenţele dintre cele două regulamente fiind doar de ordin formal, ele deosebindu-se numai prin majoritatea de voturi cerută pentru aprobarea cererii de punere sub urmărire penală a unui ministru. Concluzia care se poate desprinde din această aparenţă are în vedere faptul că Senatul poate să trimită cu uşurinţă în judecată penală un ministru, în timp ce în Camera Deputaţilor o asemenea decizie poate fi luată mai greu.

În realitate, lucrurile sunt mult mai complicate, deoarece cererea de punere sub urmărire penală a membrilor Guvernului echivalează cu ridicarea imunităţii parlamentare a membrilor

Guvernului care cumulează această funcţie cu un mandat parlamentar, de deputat sau de senator.

Nici în privinţa ridicării imunităţii parlamentare regulamentele nu se află într-un deplin acord, ele cerând, în acest sens, o majoritate de voturi diferită. Astfel, potrivit art. 173 din Regulamentul Senatului, acesta hotărăşte asupra cererii de reţinere, de arestare sau de percheziţie cu votul secret al majorităţii membrilor săi, în schimb, la Camera Deputaţilor, cererea de ridicare a imunităţii parlamentare se aprobă cu votul majorităţii deputaţilor prezenţi.

Potrivit Constituţiei, Preşedintele României, de fiecare dată când constată săvârşirea unor fapte penale de către un membru al Guvernului în exercitarea funcţiei, poate cere punerea sub urmărire penală a respectivului membru al Guvernului. Potrivit Curţii Constituţionale, cererea privitoare la urmărirea penală a membrilor şi a foştilor membri ai Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiilor şi care la data sesizării, au şi calitatea de deputat sau de senator se examinează de Camera Deputaţilor sau de Senat. Preşedintele României este sesizat cu o astfel de cerere numai în cazul în care membrii Guvernului sau foştii membri ai Guvernului nu au calitatea de deputat sau senator[125]. Preşedintele României poate dispune suspendarea din funcţie a persoanei care îndeplineşte funcţia de membru al Guvernului, de fiecare dată când s-a solicitat urmărirea penală a acestuia.

Această dispoziţie prevăzută de art. 109 alin. (2) din Constituţie este contrară art. 23 alin. (11), care stabileşte că „până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti de condamnare, persoana este considerată nevinovată". Rezultă, astfel, că o simplă cerere de suspendare a unui membru al Guvernului îl îndreptăţeşte pe Preşedintele României să dispună suspendarea din funcţie a ministrului în cauză. Se

[125] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 270/2008, publicată în M.Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008.

încalcă, astfel, prezumţia de nevinovăţie a ministrului în cauză, printr-o decizie de suspendare din funcţie, care este luată înainte de începere a urmăririi penale. Această dispoziţie a art. 109 alin. (2) teza II este contrară tezei III a aceluiaşi alineat, în virtutea căreia „trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcţie". Astfel, ne găsim în faţa unei antinomii intraconstituţionale între cele două teze. Una dintre ele permite Preşedintelui să dispună suspendarea din funcţie a unui ministru, după solicitarea începerii urmăririi penale. Cea de-a doua îl obligă pe Preşedinte să dispună suspendarea ministrului în cauză numai în cazul trimiterii în judecată a unui membru al Guvernului.

Întrebarea, care se pune, în aceste condiţii, este: Ce valoare juridică are o astfel de cerere de punere sub acuzare, câtă vreme titularul acţiunii penale este Ministerul Public? Este obligat, oare, Ministerul Public să înceapă urmărirea penală? Dacă da, cum mai poate instrumenta ancheta câtă vreme cel cercetat este avertizat de această procedură ?

O situaţie distinctă apare în cazul în care un conflict pozitiv de competenţă între Preşedintele României, una dintre Camere sau ambele Camere. În cazul în care una dintre Camere a cerut punerea sub urmărire penală a unui ministru, o cerere a Preşedintelui României cu acelaşi obiect nu îşi are rostul. Dar, în cazul în care una din Camere refuză să aprobe cererea de punere sub urmărire penală a unui membru al Guvernului, se ridică problema dacă Preşedintele României poate să ceară direct urmărirea penală a membrului Guvernului, deşi una sau ambele Camere parlamentare au refuzat o asemenea cerere. Într-o asemenea situaţie, considerăm că Preşedintele poate/nu poate cere punerea sub urmărire penală a unui membru al Guvernului, dacă acesta este deputat sau senator. O astfel de soluţie constituţională este raţională, în condiţiile în care Parlamentul este calificat de Legea fundamentală ca organ suprem reprezentativ al poporului român. Aceasta însă nu

înseamnă că Preşedintele României nu este şi el organ reprezentativ al poporului român, mai ales în condiţiile în care este ales prin votul direct al electoratului. În aceste condiţii, exercitarea atribuţiilor sale constituţionale nu este dependentă de modul în care celelalte autorităţi publice îşi exercită atribuţiile.

D. Aparatul de lucru al Guvernului

Potrivit art. 20 din Legea nr. 90/2001, Guvernul dispune de un aparat de lucru alcătuit din aparatul propriu de lucru al Primului-ministru, Secretariatul General al Guvernului, departamente şi alte asemenea structuri organizatorice cu atribuţii specifice, stabilite prin hotărârea Guvernului.

În rândul serviciilor aflate în subordinea directă a Guvernului, rolul esenţial revine Secretariatului General, care este organizat în baza Hotărârii Guvernului nr. 405 din 4 mai 2007[126]. Secretariatul General al Guvernului are un rol preponderent juridic şi organizatoric. Activitatea acestuia trebuie să aibă în vedere asigurarea redactării proiectelor de lege, a hotărârilor, ordonanţelor şi a deciziilor Primului-ministru în concordanţă cu programul de guvernare şi cu respectarea normelor de tehnică legislativă. De asemenea, Secretariatul General asigură organizarea şi desfăşurarea şedinţelor de Guvern şi ale biroului executiv.

În fruntea Secretariatului General al Guvernului se află un secretar general cu rang de ministru, care participă la lucrările Guvernului şi care, în exercitarea atribuţiilor sale, emite ordine şi instrucţiuni, în condiţiile legii.

În realizarea atribuţiilor sale, secretarul general este ajutat de un secretar general adjunct, cu rang de secretar de stat, precum şi, după caz, de unul sau mai mulţi secretari de stat.

---

[126] Publicată în M.Of. nr. 302 din 7 mai 2007.

E. Atribuţiile Primului-ministru

În virtutea Constituţiei şi a Legii pentru organizarea şi funcţionarea Guvernului României, Prim-ministru are o serie de atribuţii proprii, pe care le exercită în sau în afara şedinţelor de Guvern.

În virtutea Constituţiei, Primul-ministru:

a) conduce Guvernul şi coordonează activitatea membrilor acestuia. Această atribuţie constituţională conferă Primului-ministru o poziţie distinctă în cadrul Guvernului, care îi permite să convoace, să conducă, să suspende sau să pună capăt unei şedinţe de Guvern. Exercitarea atribuţiei de conducere a Guvernului are în vedere, în exclusivitate, desfăşurarea activităţii Guvernului ca un organ colegial, întrunit în şedinţe legal constituite. În asemenea cazuri, Primul-ministru moderează dezbaterile, dă dreptul la cuvânt membrilor Guvernului, sintetizează punctele de vedere şi supune votului soluţiile convenite, proiectele de hotărâri sau de ordonanţe, explică semnificaţia votului şi anunţă rezultatul acestuia. Exercitarea acestei atribuţii a Primului-ministru revine Preşedintelui României în cazul în care participă la şedinţele Guvernului.

b) prezintă Camerei Deputaţilor sau Senatului rapoarte şi declaraţii cu privire la politica Guvernului. Exercitarea acestei atribuţii a Primului-ministru presupune introducerea în cauză a relaţiilor dintre Guvern şi Parlament, în sensul că rapoartele şi declaraţiile privitoare la politica Guvernului pot antrena răspunderea politică a acestuia. În aceste condiţii, problema care se pune are în vedere dezbaterea acestor rapoarte şi declaraţii în Guvern, înainte de a fi prezentate Camerei Deputaţilor sau Senatului, sau este posibilă ocolirea de către Primul-ministru a acestei consultări guvernamentale? La o primă vedere, textul constituţional instituie o primă posibilitate a Primului-ministru de a recurge la asemenea procedee. Cu alte cuvinte, exercitarea acestei atribuţii poate rămâne la latitudinea

Primului-ministru, fiind o competenţă discreţionară. În realitate, în dreptul public posibilităţile devin imperative atunci când asigurarea funcţionării autorităţilor publice este pusă în pericol. Ca atare, în asemenea situaţii, în care existenţa Guvernului este pusă în pericol, atribuţia Primului-ministru de a prezenta rapoarte sau declaraţii cu privire la politica Guvernului, în faţa unei Camere, se transformă dintr-o simplă facultate într-o obligaţie. Mai mult, considerăm că în toate cazurile în care se pune problema angajării răspunderii Guvernului, potrivit art. 113 din Constituţie, programul, declaraţia privitoare la politica generală a Guvernului sau proiectul de lege trebuie dezbătute şi aprobate în Guvern, deoarece numai organul colegial poate face aprecieri asupra oportunităţii angajării răspunderii solidare în faţa Parlamentului.

c) propune Preşedintelui României revocarea şi numirea unor membri ai Guvernului. În exercitarea acestei atribuţii, Primul-ministru are o putere discreţionară deplină, propunerile sale, privitoare la revocarea sau numirea unor membri ai Guvernului, aflându-se sub deplinul său control. Singura regulă pe care Primul-ministru este obligat să o respecte, în materia revocării, o constituie raportarea la ideea că revocarea, în dreptul public, este o măsură, care trebuie motivată, fie şi de ineficienţa acţiunii respectivului membru al Guvernului. În aceste condiţii, nu putem fi de acord cu soluţia promovată prin Decretul nr. 193 din 5 noiembrie 1993 prin care un membru al Guvernului care şi-a dat demisia este considerat, în acelaşi timp, ca revocat[127]. Demisia este un act voluntar al oricărei persoane care ocupă o funcţie publică sau privată, izvorât din dreptul acesteia de a începe şi de a pune capăt exercitării

[127] Potrivit Decretului nr. 193/1993 ministrul culturii a fost revocat din funcţie pe baza cererii de demisie şi a propunerilor Primului-ministru. Neam afla, astfel, la o concurenţă a demisiei cu propunerea de revocare, ceea ce nu este admisibil, deoarece demisia are prioritate în raport cu revocarea.

funcţiei respective. Fiind un drept, acesta nu poate fi supus unei aprobări, singurele condiţionări legale fiind cele legate de data încetării exercitării funcţiei publice şi de acordarea unui termen pentru predarea integrală a serviciului, care se subsumează imperativului continuităţii funcţiilor publice. În rest, refuzul demisiei echivalează cu abandonarea principiului libertăţii persoanei şi înlocuirea acesteia cu revocarea, ca act unilateral al autorităţii ierarhice, atât de mult practicat în vechiul regim. În aceste condiţii, considerăm că demisia nu poate fi refuzată, ci doar condiţionată. În cazul în care persoana care demisionează nu mai insistă asupra cererii de demisie, se poate considera că a renunţat la cererea iniţială.

d) cere Preşedintelui României să participe la şedinţele de Guvern, atunci când consideră necesar acest lucru. Participarea Preşedintelui României la şedinţele Guvernului este posibilă în cazurile în care această autoritate publică dezbate probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării şi asigurarea ordinii publice. La aceste şedinţe, Preşedintele României participă din proprie iniţiativă, având în vedere atribuţiile sale constituţionale. Dar, Primul-ministru poate cere Preşedintelui României să participe la şedinţele de Guvern în oricare alte situaţii.

Cererea Primului-ministru rămâne la propria sa apreciere, ea fiind oricând posibilă în condiţiile în care susţinerea politică a Preşedintelui şi a Guvernului este identică. În cazul în care ne aflăm într-o situaţie de „coabitare", posibilitatea unor astfel de cereri este redusă.

e) semnează hotărârile şi ordonanţele adoptate de Guvern. Aşa cum am arătat deja, hotărârile şi ordonanţele se adoptă prin consens, iar în lipsa acestuia, decide Primul-ministru. Această prevedere a Legii nr. 90/2001 echivalează cu un drept de veto. Semnarea hotărârilor şi ordonanţelor adoptate de Guvern nu reprezintă în niciun caz un drept de veto al Primului-ministru în raport cu membrii organului colegial pe

care îl conduce. Dreptul de veto, care se poate manifesta în interiorul organismelor democratic constituite, nu poate fi exercitat în momentul semnării actului juridic guvernamental, deoarece acesta poate rezulta din voinţa exclusivă a Primului-ministru.

Pentru a descifra semnificaţia acestei atribuţii a Primului-ministru este necesar să observăm că, potrivit Constituţiei, Primul-ministru semnează hotărârile şi ordonanţele adoptate (s.n.) de Guvern. În aceste condiţii, Primul-ministru nu poate refuza semnarea unei hotărâri ori a unei ordonanţe adoptate de Guvern prin consens sau prin votul decisiv al Primului-ministru.

Mai mult, semnătura Primului-ministru pe o hotărâre sau pe o ordonanţă semnifică legalitatea acesteia atât sub aspect material, cât şi sub aspect formal. Cu alte cuvinte, Primul-ministru, prin semnătura sa, certifică adoptarea hotărârii sau a ordonanţei în conformitate cu prevederile constituţionale şi legale, implicit a celor referitoare la regulile procedurale.

f) contrasemnează decretele prezidenţiale emise în temeiul art. 91 alin. (1) şi (2), art. 92 alin. (2) şi (3), art. 93 alin. (1) şi art. 94 lit. a), b) şi d) din Constituţie. Contrasemnarea decretelor prezidenţiale de către Primul-ministru reprezintă o regulă instituită în democraţiile parlamentare, în virtutea căreia funcţia prezidenţială este ferită de răspundere parlamentară, pentru exercitarea unor atribuţii ce aparţin şefului de stat, prin transmiterea acestei responsabilităţi la nivel guvernamental. Această transmitere a răspunderii se face prin contrasemnarea actelor emise de şeful statului. Refuzul Primului-ministru de a semna un decret prezidenţial nu poate fi considerat ca o simplă procedură formală. Inexistenţa contrasemnării face ca decretul prezidenţial să fie lipsit de valabilitate, datorită încălcării prevederilor Constituţiei.

O problemă distinctă, relevată de practică, o constituie semnarea hotărârilor şi a ordonanţelor, ca şi contrasemnarea

decretelor prezidenţiale de către persoana care îl înlocuieşte pe Primul-ministru în exercitarea funcţiei de conducere a lucrărilor Guvernului. Având în vedere că, în opinia unor autori, exercitarea funcţiei de Prim-ministru nu poate fi conferită decât titularului, este necesar să subliniem că, în raport cu prevederile Constituţiei, numai imposibilitatea exercitării atribuţiilor Primului-ministru, în totalitatea lor, este de natură să ducă la numirea unui Prim-ministru interimar, înlocuirea acestuia în exercitarea unora dintre acestea nefiind posibilă. O singură excepţie admite, în acest sens, Legea nr. 90/2001, respectiv cea prevăzută de art. 16 alin. (2), în virtutea căreia Primul-ministru poate desemna un membru al Guvernului să răspundă la întrebările şi interpelările adresate Guvernului de către deputaţi sau senatori.

În temeiul Legii nr. 90/2001, Primul-ministru:

a) reprezintă Guvernul în relaţiile acestuia cu Parlamentul, Preşedintele României, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Curtea Constituţională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Ministerul Public, celelalte autorităţi şi instituţii publice, partidele şi alianţele politice, sindicatele, alte organizaţii neguvernamentale, precum şi în relaţiile internaţionale;

b) este vicepreşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării şi exercită toate atribuţiile care derivă din această calitate;

c) numeşte şi eliberează din funcţie:

- conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepţia miniştrilor;
- secretarul general şi secretarii generali adjuncţi ai Guvernului;
- secretarii de stat şi consilierii de stat din cadrul aparatului de lucru al Guvernului;
- secretarii de stat;
- alte persoane care îndeplinesc funcţii publice, în cazurile prevăzute de lege.

F. Aparatul propriu de lucru al Primului-ministru

În prezent, aparatul propriu de lucru al Primului-ministru are în compunere:

a) cabinetul Primului-ministru;

b) corpul secretarilor de stat şi consilierilor de stat ai Primului-ministru;

c) registratura Primului-ministru.

Această structură a aparatului de lucru al Primului-ministru înlocuieşte Cancelaria Primului-ministru şi este stabilită printr-o ordonanţă de urgenţă[128]. Primul-ministru stabileşte atribuţiile compartimentelor aparatului său de lucru prin decizie[129].

În subordinea Primului-ministru se află şi o serie de instituţii coordonate de acesta. În rândul lor intră: Agenţia Naţională pentru Resurse Minerale, Autoritatea Naţională Sanitară Veterinară şi pentru Siguranţa Alimentelor, Comisia Naţională de Acreditare a Spitalelor, Departamentul pentru Românii de Pretutindeni, Institutul de Investigare a Crimelor Comunismului şi Memoria Exilului Românesc şi Oficiul Naţional de Prevenire şi Combatere a Spălării Banilor.

[128] A se vedea O.U.G. nr.17/2009 privind desfiinţarea Cancelariei Primului-ministru şi stabilirea unor măsuri pentru reorganizarea aparatului de lucru al Guvernului, publicată în M.Of. nr. 145 din 9 martie 2009.

[129] A se vedea Decizia Primului-Ministru nr. 307/2009 privind aparatul propriu de lucru al Primului-Ministru, publicată în M.Of. nr. 147 din 9 martie 2009.

C. Exercitarea controlului parlamentar asupra executivului şi a administraţiei publice

§ 1. Fundamentul constituţional al controlului parlamentar

Instituţia controlului parlamentar în România este în mod expres consacrată de art. 111 al Constituţiei. Potrivit prevederilor acestui articol „Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice, în cadrul controlului parlamentar al activităţii lor, sunt obligate să prezinte informaţiile şi documentele cerute de Camera Deputaţilor, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinţilor acestora".

Din modul de redactare a articolului 111 se desprinde, în primul rând, ideea potrivit căreia Constituţia României acceptă în mod expres instituirea unui control parlamentar asupra Guvernului şi asupra celorlalte autorităţi ale administraţiei publice, fie ele centrale, fie locale.

Dincolo de acest text, care consacră controlul parlamentar, este necesar să observăm că întreaga arhitectură constituţională este subordonată ideii de control al Parlamentului asupra puterii executive şi asupra autorităţilor administraţiei publice. Se poate, astfel, observa că sfera controlului parlamentar se extinde nu numai la Guvern şi administraţia publică, ci şi la Preşedintele României, calificat de Constituţie ca reprezentant al statului român şi garant al independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a României, ceea ce ne îndreptăţeşte să includem regimul politic românesc în categoria regimurilor politice parlamentare.

Pe de altă parte, controlul parlamentar asupra Guvernului şi administraţiei publice este un control atotcuprinzător, în sensul că el poartă asupra tuturor actelor şi faptelor săvârşite, de la învestitură şi până la demitere. În acelaşi timp, acest

control este preponderent politic şi izvorul său îl constituie însuşi sistemul democratic instituit în România, în virtutea căruia exercitarea suveranităţii naţionale se face prin organele sale reprezentative şi prin referendum. În privinţa exercitării suveranităţii de către organele reprezentative ale poporului român trebuie remarcat că, prin Constituţie, Parlamentul este caracterizat drept organul reprezentativ suprem, text care constituie şi sursa de legitimitate a controlului parlamentar asupra puterii executive şi asupra administraţiei publice. Acest text, pe plan strict juridic, ar putea fi considerat ca o negare a principiului separaţiei puterilor în stat, dar dacă avem în vedere caracterul strict politic al controlului parlamentar, el rămâne un reazem al guvernării ţării în conformitate cu voinţa deţinătorului puterii suverane, exprimată prin reprezentanţii săi aleşi.

Raportarea legislativului şi executivului la puterea judecătorească are ca fundament legislativ organizarea şi funcţionarea puterii judecătoreşti. Ca atare, este exclusă orice intervenţie extrajudiciară în procedura de punere în aplicare a hotărârilor judecătoreşti.

În ansamblul mijloacelor de exercitare a controlului parlamentar asupra executivului, urmează să distingem pe cele care operează în raport cu şeful statului şi cele care sunt aplicabile în raporturile cu Guvernul şi administraţia publică.

§ 2. Controlul parlamentar exercitat asupra Preşedintelui României

Controlul parlamentar exercitat în raporturile cu Preşedintele României are ca obiect observarea atribuţiilor constituţionale şi legale ale acestuia. În raport cu aceste atribuţii, controlul parlamentar poate îmbrăca forma unor consultări, a unor aprobări prealabile sau posterioare, dar poate duce şi la introvertirea acestora în sancţiuni juridice.

a. Consultările şi autorizările prealabile sau posterioare sunt legate de dizolvarea Parlamentului, de încheierea de tratate internaţionale în numele României, declararea mobilizării parţiale sau generale a forţelor armate, respingerea unei agresiuni armate, instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă. În toate aceste situaţii, exercitarea de Preşedintele României a competenţelor sale este supusă regulilor controlului specific regimurilor parlamentare. În toate cazurile, Parlamentul se poate opune, cu respectarea regulilor constituţionale, măsurilor luate de Preşedinte şi poate modifica aceste măsuri sau le poate aproba, prin legile sau hotărârile pe care le adoptă. Singura excepţie de la regulă o constituie dizolvarea Parlamentului în cazul în care acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare şi numai după respingerea a cel puţin două solicitări de învestitură. Dar, această libertate a Preşedintelui de a nu lua în seamă avizul rezultat din consultările cu preşedinţii celor două Camere şi cu liderii grupurilor parlamentare nu reprezintă o soluţie vexatorie, ea decurge din dreptul poporului suveran de a arbitra conflictul dintre forţele politice reprezentate în Parlament printr-un nou scrutin electoral.

b. În cazul în care Preşedintele României săvârşeşte fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei, Parlamentul are dreptul să dispună suspendarea din funcţie, în şedinţa comună a celor două Camere, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor. De asemenea, Camera Deputaţilor şi Senatul, în şedinţa comună, pot hotărî punerea sub acuzare a Preşedintelui României pentru înaltă trădare, cu votul a cel puţin două treimi din numărul deputaţilor şi senatorilor. În prima situaţie, hotărârea Parlamentului este urmată de referendum pentru demiterea Preşedintelui, iar în cea de a doua, hotărârea Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie are ca efect demiterea din funcţie şi

organizarea de noi alegeri pentru funcţia de Preşedinte al României.

Potrivit art. 83 din Constituţia României, mandatul Preşedintelui României este de 5 ani şi se exercită de la data depunerii jurământului până la depunerea jurământului de Preşedintele nou ales. De asemenea, mandatul Preşedintelui României poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă. Fermitatea textelor constituţionale ne induce ideea că mandatul exercitat de Preşedintele României este continuu şi pe durata celor 5 ani el este exclus de la orice întrerupere sau încetare înainte de termen. Cu toate acestea, apariţia unor evenimente care să pună capăt mandatului înainte de termen sau să întrerupă exercitarea acestuia nu este exclusă. Tocmai de aceea, art. 98 al Legii fundamentale introduce, în context, instituţia interimatului funcţiei, arătând că atunci când funcţia de Preşedinte devine vacantă ori dacă Preşedintele este suspendat din funcţie sau dacă se află în imposibilitate temporară de a-şi exercita atribuţiile, interimatul se asigură, în ordine, de preşedintele Senatului şi de preşedintele Camerei Deputaţilor.

Din examinarea acestor dispoziţii constituţionale rezultă că împrejurările care justifică interimatul şi care sunt supuse examinării Curţii Constituţionale sunt următoarele:

1. vacanţa funcţiei de Preşedinte al României;

2. suspendarea din funcţie a Preşedintelui României în vederea demiterii prin referendum;

3. imposibilitatea temporară a Preşedintelui României de a-şi exercita atribuţiile.

1. Vacanţa funcţiei de Preşedinte al României intervine, potrivit art. 97 din Constituţie, în caz de demisie, de demitere din funcţie, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuţiilor sau de deces.

Aşa cum se poate constata, vacanţa funcţiei de Preşedinte al României intervine ca urmare a unor împrejurări obiective

care fac ca persoana care exercită această funcţie să nu mai poată îndeplini atribuţiile care-i revin.

Examinarea de către Curtea Constituţională a apariţiei unui caz de vacanţă a funcţiei de Preşedinte al României se face pe baza actelor de constatare a cauzelor care au dus la vacantarea acestei funcţii: în cazul demisiei, actul prin care Preşedintele României a ales această cale de a pune capăt mandatului său înainte de termen; în caz de demitere din funcţie, hotărârea judecătorească de condamnare pentru înaltă trădare sau hotărârea Curţii Constituţionale prin care se confirmă rezultatele referendumului care a avut ca efect demiterea Preşedintelui; în caz de imposibilitate definitivă a exercitării atribuţiilor, de un act medical, însoţit, eventual, de o expertiză care justifică această imposibilitate definitivă a exercitării prerogativelor prezidenţiale; în situaţia decesului, de actul constatator al acestuia.

Sesizarea Curţii Constituţionale pentru constatarea împrejurărilor care justifică interimatul în cazul vacantării funcţiei de Preşedinte al României se face de preşedintele uneia din Camerele Parlamentului sau a preşedintelui interimar care exercită atribuţiile Preşedintelui României în perioada cât acesta este suspendat din funcţie. Cererile adresate Curţii Constituţionale de subiecţii care au dreptul de a sesiza instanţa de contencios constituţional trebuie să fie însoţite de dovezile necesare.

2. Suspendarea din funcţie a Preşedintelui României în vederea demiterii prin referendum poate avea loc numai atunci când propunerea de suspendare din funcţie, făcută de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor a fost aprobată în şedinţa comună a celor două Camere ale Parlamentului cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor[130]. În cazul în care suspendarea din funcţie a Preşedintelui României a fost aprobată, se instituie interimatul în exercitarea acestei funcţii.

[130] A se vedea ***supra***, p. 44 şi urm.

Cererea privind constatarea împrejurărilor care justifică interimatul funcţiei de Preşedinte al României este adresată Curţii Constituţionale (în cazul suspendării din funcţie) de către preşedintele care a condus şedinţa comună a celor două Camere, pe baza hotărârii adoptate în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, votul majorităţii parlamentarilor.

3. Imposibilitatea temporară a Preşedintelui României de a-şi îndeplini atribuţiile reprezintă o altă cauză care determină încetarea pentru o anumită perioadă de timp a exercitării funcţiei de Preşedinte al României. În acest caz, dovezile sunt mult mai greu de procurat, iar hotărârea Curţii Constituţionale nu poate fi luată fără o veritabilă analiză a stării de fapt. Într-adevăr, aceste împrejurări care îl califică pe Preşedintele României temporar inapt pentru exercitarea atributelor funcţiei pot fi de ordin medical, dar şi de alt ordin. În cele mai multe cazuri, imposibilitatea exercitării unor asemenea prerogative este demonstrabilă, dar persistenţa sa în timp este un pariu cu viitorul pe care nu-l câştigă întotdeauna cel care mizează pe veşnicie. Pentru prevenirea unor soluţii greşite în această materie este necesar să menţionăm că în declanşarea acestei proceduri este implicat chiar Preşedintele României sau unul din preşedinţii celor două Camere ale Parlamentului, în cazul în care exercită interimatul.

Numai aceşti subiecţi au dreptul de a depune la Curtea Constituţională o cerere pentru constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul în cazul imposibilităţii temporare a Preşedintelui României de a-şi exercita funcţiile.

Asupra împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României, Curtea Constituţională se pronunţă prin hotărâre, potrivit art. 11 alin. (1) lit. B)b) din Legea nr. 47/1992; atunci când constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României, Curtea Constituţională, prin

hotărâre, stabileşte aceste evenimente şi va determina persoana care va exercita atribuţiile Preşedintelui României pe perioada în care acesta este suspendat. În literatura de specialitate, s-a apreciat că hotărârile nu fac parte din categoria actelor juridice ale Curţii Constituţionale[131]. Într-adevăr, potrivit dispoziţiilor constituţionale care stabilesc competenţa Curţii Constituţionale, actele pe care le emite instanţa de contencios constituţional sunt deciziile şi avizele. Legea organică a Curţii Constituţionale adaugă la acestea şi hotărârile. Această adăugare, în opinia noastră, poate fi acceptată, deoarece din punct de vedere substanţial hotărârile sunt şi ele decizii sau mai precis fac parte din speciile deciziei. Forţa lor juridică este similară celei a deciziilor, deoarece şi efectele hotărârilor sunt general obligatorii, iar legitimitatea lor legală este dată de terminologia utilizată de legiuitorul constituant la definirea atribuţiilor Curţii Constituţionale. Astfel, în art. 146 al Constituţiei se arată că instanţa de contencios constituţional „se pronunţă", „hotărăşte", „soluţionează", „veghează", „constată", „dă aviz consultativ", „verifică" etc. şi situându-se în această diversitate terminologică, legiuitorul s-a simţit îndreptăţit să grupeze atribuţiile Curţii Constituţionale şi după denumirea actelor prin care acestea se finalizează, respectiv în decizii, hotărâri şi avize consultative.

---

[131] I. Muraru şi E.S. Tănăsescu observă că în afară de decizii şi avize, Curtea Constituţională mai emite şi hotărâri „Soluţia Legii nr. 47/1992 nu rămâne sub acest aspect în afara discuţiei şi criticii pentru că adaugă la Constituţie". A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, ***op.cit.***, p. 264. În acelaşi sens, a se vedea T. Drăganu, ***Drept constituţional şi instituţii politice***, vol. I, Ed. Lumina Lex, 1998, p. 319. În realitate, hotărârile Curţii Constituţionale sunt o specie a deciziilor. Diferenţa operată de lege are în vedere faptul că primele se pronunţă în vederea soluţionării unui litigiu, iar hotărârile sunt acte de constatare a unui situaţii preexistente.

§ 3.Controlul parlamentar exercitat în raporturile cu Guvernul şi administraţia publică

Acest control reprezintă forma clasică a controlului parlamentar şi cunoaşte o serie de modalităţi specifice în rândul cărora intră: informarea deputaţilor şi senatorilor, întrebările şi interpelările, anchetele parlamentare, moţiunile de cenzură etc.

a. Informarea deputaţilor şi senatorilor

Acest act care stă la baza controlului parlamentar reprezintă prima condiţie a exercitării acestui control, datele oferite de această informare având rolul de a determina atitudinea parlamentarilor faţă de Guvern şi faţă de administraţia publică.

Informarea poate privi Parlamentul în întregul său, una din Camerele sale, comisiile parlamentare sau deputaţii şi senatorii.

Potrivit Constituţiei, informarea Parlamentului de către Preşedintele României sau de către Primul-ministru are loc prin proceduri şi instrumente diferite. Astfel, Preşedintele României comunică cu cele două Camere în şedinţa comună a acestora, prin intermediul mesajelor, având însă posibilitatea de a cere Parlamentului reexaminarea unei legi înainte de promulgarea acesteia.

Primul-ministru, în schimb, are posibilitatea de a prezenta fie Camerei Deputaţilor ori Senatului rapoarte şi declaraţii cu privire la politica Guvernului, fie declaraţii făcute în cazul declanşării procedurii privitoare la angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege, fie prin intermediul cererii care are în vedere retragerea încrederii acordate Guvernului, prin promovarea unei moţiuni de cenzură, care se supune dezbaterii în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului.

Comisiile parlamentare pot fi informate de către Guvern oricând prin participarea membrilor Guvernului sau a reprezentanţilor administraţiei publice la lucrările acestora. În plus, comisiile parlamentare pot uza de drepturile conferite de art. 111 din Constituţie, în virtutea cărora, au acces la informaţiile şi documentele de care au nevoie în exercitarea atribuţiilor de control parlamentar. Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice sunt obligate să prezinte informaţiile şi documentele solicitate. Este important de reţinut că solicitările făcute de către comisii sau Camere nu pot depăşi sfera activităţii guvernamentale şi a administraţiei publice, interzicându-se prin Constituţie amestecul parlamentar în activitatea autorităţilor judecătoreşti, după stabilirea regulilor de organizare şi funcţionare a acestora.

Accesul deputaţilor şi al senatorilor la aceleaşi surse guvernamentale de informare este permis numai prin intermediul preşedinţilor celor două Camere sau ai comisiilor parlamentare.

Solicitarea acestor informaţii prezintă o deosebită importanţă atât în cadrul exercitării de către Parlament a funcţiei legislative, cât şi în cazul exercitării funcţiei de control, informaţiile primite pe această cale fiind esenţiale în definitivarea proiectelor de legi şi în declanşarea unor acţiuni care să modifice politica guvernamentală sau să pună capăt acesteia.

Potrivit art. 111 din Constituţie, Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice, în cadrul controlului parlamentar al activităţii lor, sunt obligate să prezinte informaţiile şi documentele cerute de Camera Deputaţilor, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinţilor acestora. Această dispoziţie constituţională merită o prezentare mai largă atât datorită dezbaterilor care au loc în Parlament cu prilejul examinării regulamentelor şi a Legii privitoare la statutul deputaţilor şi senatorilor, cât şi datorită

nevoii de a cunoaşte gradul de extensie a prerogativelor parlamentare.

Potrivit Constituţiei, informarea Parlamentului este reglementată în cap. IV al Titlului III, care vizează raporturile Parlamentului cu Guvernul. În cadrul acestei informării a Parlamentului, subiecţii care au dreptul de a solicita Guvernului şi celorlalte organe ale administraţiei publice informaţii şi documente sunt Camera Deputaţilor, Senatul şi comisiile parlamentare. Aceste cereri se adresează Guvernului sau organelor administraţiei publice de către preşedinţii celor două Camere sau ai comisiilor parlamentare. Pentru ca preşedintele Camerei Deputaţilor sau preşedintele Senatului ori preşedintele unei comisii parlamentare să adreseze o asemenea cerere Guvernului ori altor organe ale administraţiei publice este absolut necesar să provină de la subiect al dreptului de a cere informarea Parlamentului. Ca atare, astfel de cereri privitoare la prezentarea de informaţii şi documente de către Guvern şi celelalte organe ale administraţiei publice trebuie să fie supuse dezbaterii parlamentare, fie într-o Cameră, fie într-o comisie. Dezbaterea acestora este urmată de un vot, care dacă este afirmativ îl obligă pe preşedintele Camerei sau al comisiei parlamentare să transmită cererea către Guvern sau către organul administraţiei publice.

O problemă aparte o constituie limitele cererii. Potrivit Constituţiei, cererea se poate referi la orice fel de informaţii şi documente. Aparent, niciun obstacol nu stă în calea acestor cereri dacă nu vom observa că textul constituţional circumstanţiază informarea Parlamentului la exercitarea controlului parlamentar. În aceste condiţii, este posibilă adresarea unor cereri în nume personal de către un deputat sau de către un senator? După părerea noastră, un asemenea lucru nu este posibil, pentru simplul fapt că exercitarea controlului parlamentar este supusă prevederilor constituţionale care nu admit desfăşurarea acestuia decât prin intermediul preşedinţilor

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

Camerelor sau ai comisiilor parlamentare. Ca atare, numai în măsura în care Camera Deputaţilor sau Senatul sunt interesate de lămurirea unor probleme din sfera de competenţă, solicitarea unor informaţii sau documente de la aceste autorităţi publice este permisă.

În Regulamentul Camerei Deputaţilor un punct distinct este consacrat informării Camerei Deputaţilor şi deputaţilor. Potrivit art. 181 al acestui regulament, Camera Deputaţilor şi deputaţii au dreptul să obţină informaţiile necesare desfăşurării activităţii lor din partea organelor administraţiei publice. Din modul de redactare a acestui articol rezultă că, în contradicţie cu prevederile art. 111 din Constituţie, deputaţii dispun de un drept individual de a solicita informaţii organelor administraţiei publice. Semnificaţiile acestei reglementări de principiu se amplifică în conţinutul art. 182 care conferă deputatului dreptul de a solicita organelor administraţiei publice centrale şi locale, printr-o cerere adresată preşedintelui Camerei Deputaţilor sau preşedintelui comisiei permanente din care face parte, orice informaţii sau documente, în copie certificată, utile pentru desfăşurarea activităţii sale. Organele administraţiei publice centrale pot refuza o astfel de cerere în cazul în care aceasta priveşte secrete de stat de importanţă deosebită. Aprecierea caracterului secretului de stat revine Camerei Deputaţilor, care va decide în şedinţa secretă.

Un prim aspect care se cere a fi relevat are în vedere faptul că **exercitarea controlului parlamentar nu este un atribut personal al senatorului sau al deputatului.** Dacă s-ar admite o asemenea ipoteză s-ar încălca nu numai principiul constituţional potrivit căruia atribuţiile Camerelor se exercită în plenul acestora, cu respectarea cvorumului legal, dar s-ar admite ideea că puterea politică se poate substitui puterii locale, ceea ce este echivalent cu desfiinţarea acesteia din urmă, atât timp cât autorităţile locale se bucură de o

legitimitate proprie, izvorâtă din alegeri directe, distincte de cele parlamentare.

Astfel, o cerere privitoare la furnizarea de informaţii şi documente, făcută de preşedinţii celor două Camere sau de preşedinţii comisiilor parlamentare, fără dezbateri în plenul acestor organisme, este nulă de drept. Înaintarea unei astfel de cereri reprezintă o posibilitate de a înlocui controlul parlamentar cu controlul exercitat de preşedinţii celor două Camere şi de preşedinţii comisiilor parlamentare, soluţie care nu poate fi acceptată pe plan constituţional, în niciun regim democratic pluralist.

Pe de altă parte, cererile adresate autorităţilor administraţiei publice locale încalcă normele care reglementează raporturile dintre stat şi colectivităţile locale. Potrivit Constituţiei, autorităţile administraţiei publice locale sunt supuse principiului autonomiei locale, membrii acestora sunt aleşi prin vot universal, egal, direct şi secret, iar exercitarea atribuţiilor acestora se supune numai tutelei administrative, fiind interzisă de Constituţie orice tutelă parlamentară. În aceste condiţii, credem că şi cererile adresate de senatori sau deputaţi, în mod direct şi în afara instituţionalizării controlului parlamentar, autorităţilor administraţiei publice locale, sunt nule şi neavenite.

Admiterea unei asemenea proceduri de informare directă a deputatului sau senatorului reprezintă nu numai o încălcare a principiilor de organizare a puterilor în stat, dar şi un procedeu care distruge autonomia locală, instituind o subordonare a autorităţilor locale faţă de deputat sau faţă de senator, indiferent de culoarea politică a acestora. Pe o asemenea cale se poate ajunge ca un partid care a câştigat alegerile locale să fie înfrânt de voinţa unui parlamentar care face parte dintr-o altă formaţiune politică, ceea ce înseamnă o anulare a pluralismului politic, garantat de Constituţie.

În fine, este necesar să subliniem că obţinerea unor informaţii publice de către parlamentari este absolut necesară, condiţiile stabilite de art. 31 din Constituţie, care conferă oricărei persoane dreptul de a avea acces la orice informaţie de interes public, fiind aplicabile. Acest text constituţional conferă Parlamentului dreptul de a stabili care informaţii sunt publice şi să introducă regula, potrivit căreia orice parlamentar are acces la informaţiile de care dispun autorităţile administraţiei publice, cu excepţia celor considerate secrete de stat de importanţă deosebită. Din modul de redactare a art. 31 alin. (2) nu rezultă şi nici nu poate rezulta dreptul parlamentarului de a avea un ascendent asupra dreptului petiţionarului. În plus, acelaşi articol protejează autorităţile publice faţă de cererile privitoare la decizii care sunt în curs de elaborare, acestea urmând a fi supuse publicului numai în măsura în care competenţele care le revin le obligă. Din acest punct de vedere, o autoritate publică este obligată să asigure „informarea corectă" doar în măsura în care începe exercitarea acestei competenţe şi, nici atunci, dacă oportunitatea exercitării acesteia ar pune în pericol realizarea competenţei stabilite de lege. De aceea, în administraţia publică pot şi trebuie făcute publice proiectele şi programele, pentru a se obţine o susţinere publică a acestora, deciziile luate asupra acestora, dar atunci când este vorba de etape de elaborare a variantelor de decizie o asemenea publicitate este mai mult decât periculoasă. Mai mult, ducerea la îndeplinire a unor măsuri de poliţie administrativă, dacă ar fi adusă la cunoştinţa publicului, ar face impracticabilă orice competenţă a autorităţilor publice, distrugându-le mijloacele pentru atingerea scopurilor prevăzute de lege.

b. Întrebările adresate de parlamentari Guvernului

Aceste interogaţii îşi au sprijin în art. 112 al Constituţiei, care consacră obligaţia membrilor Guvernului de a răspunde

întrebărilor formulate de deputaţi sau de senatori, în condiţiile prevăzute de regulamentele parlamentare.

Potrivit Regulamentului Camerei Deputaţilor şi celui al Senatului, prin *întrebare* se înţelege o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informaţie este exactă, dacă Guvernul sau celelalte organe ale administraţiei publice înţeleg să comunice Camerei informaţiile sau documentele solicitate de Camera Deputaţilor sau de Senat ori dacă Guvernul are intenţia de a lua o hotărâre într-o problemă determinată.

Regulamentele celor două Camere încearcă să dea o definiţie a întrebărilor, restrângând câmpul acestora, pentru a se evita o substituire a persoanelor care deţin funcţii în Guvern şi administraţie de către parlamentari sau măcar pentru a opri intervenţiile şicanatoare ale acestora în treburile Guvernului şi ale administraţiei publice.

Din datele de care dispunem rezultă că accesul parlamentarilor la exercitarea acestui drept este destul de mare, dacă ţinem seama de faptul că în fiecare legislatură, de la 23 octombrie 1992 şi până la 1 februarie 2012, numai la Camera Deputaţilor au fost formulate peste 800 de întrebări din partea deputaţilor. Aria solicitărilor cuprinde întregul spectru politic al Camerei Deputaţilor, iar aria destinatarilor înglobează toate ministerele, nelipsind întrebările adresate serviciilor publice din subordinea Guvernului, prefecturilor, Ministerului Public, regiilor autonome şi altor autorităţi ale administraţiei publice.

După cum se poate observa, parlamentarii se încadrează în exercitarea dreptului de a pune întrebări în termenii Constituţiei, cu excepţia unei întrebări formulate în luna februarie 1993, prin care un deputat s-a adresat, împotriva textului Constituţiei, Preşedintelui României. Din analiza pe destinatari a întrebărilor rezultă că cele mai multe întrebări au fost adresate Guvernului. În principiu, cei cărora le-au fost adresate întrebări au răspuns la solicitările deputaţilor sau şi-au

amânat răspunsurile până la proxima şedinţă consacrată răspunsurilor la întrebări. Totuşi, au existat cazuri în care întrebările au rămas fără răspuns.

Atât în legislaturile trecute, cât şi în cea actuală, se constată că destinatarii omit să dea răspunsurile solicitate. Pentru a se spori rolul controlului parlamentar, Regulamentul în vigoare al Camerei Deputaţilor[132] introduce o serie de schimbări în raport cu vechiul regulament.

În rândul reglementărilor de ordin general, alături de definirea întrebării, de stabilirea dreptului deputatului de a adresa întrebări Guvernului, miniştrilor sau altor conducători ai organelor administraţiei publice, se introduc şi anumite restricţii în formularea întrebărilor. Astfel, în consonanţă cu prevederile cuprinse în regulamentele altor parlamente europene (Franţa, Spania, Italia, Portugalia etc.), Preşedintele Camerei Deputaţilor are dreptul să nu admită întrebările care privesc probleme de interes personal ori particular, restricţie ce apare ca firească în cazul acestei autorităţi publice care se ocupă de interesele generale şi nu de cele personale ori particulare ale celor care o compun. De asemenea, preşedintele Camerei Deputaţilor poate să blocheze întrebările care urmăresc, în exclusivitate, obţinerea unor consultaţii juridice sau cele care se referă la procese aflate pe rolul instanţelor judecătoreşti sau care pot afecta soluţionarea unor cauze aflate în curs de judecată, în virtutea principiilor separaţiei puterilor în stat şi al independenţei judecătorilor. Aceluiaşi regim îi sunt supuse întrebările care privesc activitatea unor persoane care nu îndeplinesc funcţii publice, o asemenea activitate neintrând în sfera de competenţă a Guvernului şi a administraţiei publice. Considerăm că, în cazul în care preşedintele Camerei Deputaţilor admite astfel de întrebări, ministrul căruia îi sunt adresate poate refuza răspunsul.

---

[132] Adoptat prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 34 din 11 noiembrie 2005, publicat în M.Of. nr. 950 din 26 octombrie 2005.

O altă prevedere de ordin general are în vedere publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, la sfârşitul fiecărei sesiuni, a întrebărilor care, deşi au fost adresate în condiţii regulamentare, nu au primit niciun răspuns. Această prevedere regulamentară obligă Camera Deputaţilor să ţină o strictă evidenţă a întrebărilor şi a răspunsurilor şi este, totodată, de natură să-i determine pe membrii Guvernului şi pe ceilalţi conducători ai organelor administraţiei publice să dea răspunsuri la întrebări, în termenele stabilite de Regulament [(art. 166 alin. (4) din Regulament].

Ceea ce este specific întrebărilor orale este faptul că acestea se pot adresa numai membrilor Guvernului sau, mai precis, numai membrului competent al Guvernului în domeniul care face obiectul întrebării. În aceeaşi ordine de idei, Primului-ministru i se pot adresa numai întrebări privind politica generală a Guvernului, fiind excluse cele privitoare la administraţia de specialitate.

Întrebările orale, în virtutea Regulamentului Camerei Deputaţilor, se depun la secretarul desemnat al Camerei Deputaţilor cel târziu la ora 14.00 a zilei de miercuri din săptămâna premergătoare celei în care urmează să fie pusă întrebarea. Secretarul Camerei Deputaţilor îl informează pe responsabilul guvernamental pentru relaţia cu Parlamentul asupra întrebărilor orale la care membrii Guvernului urmează să răspundă în cursul şedinţei consacrate acestora.

Caracterul oral al întrebării derivă din faptul că aceasta este expusă verbal în şedinţa publică, într-un interval de timp de cel mult două minute. Ministrul căruia i-a fost adresată întrebarea răspunde în cel mult 3 minute, după care autorul întrebării, în cel mult 2 minute, poate interveni cu comentarii ori precizări. Ministrul are drept la replică în acelaşi interval de timp, după care se opresc orice intervenţii pe marginea întrebării respective.

Amânarea răspunsurilor la o întrebare se poate face doar până la şedinţa din săptămâna următoare, numai în cazuri temeinic justificate.

Întrebările scrise pot fi adresate de deputat Guvernului, membrilor acestuia sau altor conducători ai organelor administraţiei publice. Aceste întrebări se depun la secretarul desemnat al Camerei Deputaţilor. Cel care adresează o asemenea întrebarea trebuie să precizeze dacă doreşte un răspuns oral sau un răspuns formulat în scris, dublat de o prezentare orală. Răspunsurile la întrebările scrise se transmit deputatului în cel mult 15 zile, ele fiind publicate pe site-ul Camerei.

c. Interpelările

Un mijloc constituţional de control al Parlamentului asupra Guvernului îl constituie interpelările care, potrivit reglementărilor actuale, comportă o serie de deosebiri în raport cu întrebările. Astfel, Regulamentul Camerei Deputaţilor defineşte interpelările ca fiind cereri adresate Guvernului de un grup parlamentar, de unul sau mai mulţi deputaţi, prin care se solicită explicaţii asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activităţii sale interne şi externe. Spre deosebire de această definiţie, Regulamentul Senatului stabileşte că interpelarea constă într-o cerere adresată de unul sau mai mulţi senatori Guvernului sau unui membru al acestuia, prin care se solicită explicaţii în probleme importante ale activităţii sale interne sau externe.

Ambele Camere pot să-şi exprime poziţia cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării printr-o moţiune.

d. Anchetele parlamentare

Această formă de control parlamentar reprezintă unul din cele mai specializate mijloace de acţiune asupra Guvernului şi a administraţiei publice. Potrivit reglementărilor constituţiona-

le, fiecare Cameră îşi poate constitui comisii permanente, comisii de anchetă sau alte comisii speciale, existând şi posibilitatea constituirii unor comisii comune ale celor două Camere.

În virtutea Regulamentului Senatului, înfiinţarea unei comisii de anchetă poate fi dispusă prin hotărâre, la cererea unei treimi din numărul senatorilor. Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede că înfiinţarea unei comisii de anchetă se poate face la cererea a minimum 50 de deputaţi din cel puţin 2 grupuri parlamentare. De asemenea, fiecare comisie permanentă poate porni o anchetă, în cadrul obiectului său de activitate, privitoare la activitatea desfăşurată de Guvern sau de administraţia publică, cu încuviinţarea Camerei Deputaţilor, respectiv a Senatului. În vederea obţinerii încuviinţării, comisia va prezenta o cerere scrisă, adoptată cu votul majorităţii membrilor comisiei, în care se precizează materiile care formulează obiectul anchetei, scopul acesteia, mijloacele necesare şi termenul în care raportul comisiei va fi prezentat Camerei Deputaţilor sau Senatului.

În toate cazurile, înfiinţarea comisiilor de anchetă este supusă Camerei respective, pentru aprobare, fiind necesar votul majorităţii deputaţilor sau senatorilor.

Activitatea comisiilor de anchetă este o activitate de informare asupra activităţii Guvernului sau a administraţiei publice şi ea se finalizează cu elaborarea unui raport care se supune dezbaterii Camerei care a înfiinţat-o. Dezbaterea, de regulă, este urmată de un vot pentru aprobarea sau dezaprobarea raportului. Pe baza concluziilor comisiei se poate determina o schimbare de atitudine în activitatea autorităţilor investigate, pot fi sesizate organele judiciare pentru efectuarea de cercetări penale sau se poate ajunge la promovarea unei moţiuni de cenzură, a cărei aprobare atrage demisia Guvernului.

Pentru ca aceste comisii să poată acţiona în culegerea informaţiilor, regulamentele celor două Camere le conferă

dreptul de a audia orice persoană care poate avea cunoştinţă despre o faptă sau o împrejurare de natură să servească la aflarea adevărului în cauza care formează obiectul activităţii comisiei. Regulamentele prevăd obligaţia instituţiilor şi organizaţiilor de a da concursul solicitat de comisia de anchetă şi posibilitatea acesteia de a recurge la experţi sau la efectuarea unor expertize.

e. Moţiunile

În rândul instrumentelor de control parlamentar moţiunile constituie cea mai importantă formă de control parlamentar. Prin intermediul acestora opoziţia parlamentară poate aduce în dezbatere publică o problemă de politică internă sau externă.

Până la revizuirea din anul 2003 a Constituţiei, Legea fundamentală reglementa moţiunile şi moţiunea de cenzură. După această revizuire, moţiunea de cenzură a primit aceeaşi reglementare, în schimb, pentru a se deosebi de celelalte moţiuni, a fost introdusă moţiunea simplă.

1. Moţiunile simple sunt reglementate de alin. (2) al art. 112 din Constituţie. În virtutea acestor prevederi constituţionale, Camera Deputaţilor sau Senatul poate adopta o moţiune simplă prin care să-şi exprime poziţia cu privire la o problemă de politică internă sau externă ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări.

Aşa cum reiese din textul constituţional, obiectul moţiunii simple îl constituie o problemă de politică internă sau externă. Tema dezbaterii parlamentare poate fi propusă de deputaţi sau senatori ori poate proveni dintr-o interpelare depusă la Parlament.

Moţiunile simple reprezintă, de regulă, un exerciţiu critic al opoziţiei parlamentare cu privire la activitatea Guvernului.

În perioada care s-a scurs până în prezent, după Revoluţia din Decembrie 1989, la Parlament au fost depuse 128 de moţiuni simple, dintre care 81 la Camera Deputaţilor şi 47 la

Senat. Dintre acestea, la Senat, în legislatura 2004-2008 au fost admise 3, în legislatura 1992-1996 au fost admise 4, iar în anul 2000 a fost admisă una singură. La Camera Deputaţilor au fost admise 5 moţiuni simple, 2 în legislatura 1992-1996 şi 3 în legislatura 2004-2008. Acestea au avut ca obiect critica activităţii ministeriale dintr-un anumit domeniu de activitate statală. Pornindu-se de la neregulile constatate de semnatarii moţiunii simple, în cele mai multe situaţii se cerea concomitent şi demisia ministrului de resort. Menţionăm că aceste moţiuni simple au fost, de regulă, respinse de majoritatea parlamentară. O asemenea moţiune a fost totuşi admisă, iar în conţinutul ei se cerea şi demiterea ministrului justiţiei. Evident, dându-se curs prevederilor constituţionale, cererea privitoare la demiterea ministrului justiţiei a fost respinsă, ţinându-se seama de dispoziţiile art.109 din Legea fundamentală, în virtutea cărora răspunderea miniştrilor este solidară.

2. Moţiunea de cenzură este reglementată de art. 113 din Constituţie, în virtutea căruia Camera Deputaţilor şi Senatul, în şedinţă comună, pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moţiuni de cenzură, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor.

După fiecare scrutin pentru alegerea celor două Camere ale Parlamentului, se instituie un nou Guvern. Pentru desemnarea acestuia, Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcţia de Prim-ministru. Acest candidat provine din partidul care a obţinut în alegeri majoritatea absolută a voturilor exprimate de alegători. În cazul în care niciun partid nu a obţinut majoritatea absolută a voturilor electoratului, candidatul la această funcţie este desemnat de Preşedintele României după consultarea partidelor politice reprezentate în Parlament. În ambele situaţii, Preşedintele este obligat să consulte partidele politice pentru a se ajunge la nominalizarea candidatului la funcţia de Prim-ministru. În situaţia, în care există un partid, care deţine o majoritate de

peste 50% în Parlament, consultarea partidului are ca obiect nominalizarea persoanei care urmează să fie Primul-ministru. În cazul în care niciun partid nu deţine o asemenea majoritate, consultarea partidelor parlamentare are rolul de a decela o posibilă majoritate parlamentară, aptă să susţină Guvernul şi să-l nominalizeze pe Primul-ministru.

Dacă în prima situaţie nominalizarea candidatului la funcţia de Prim-ministru reprezintă o opţiune exclusivă a partidului care a obţinut majoritatea absolută a voturilor electoratului, în cel de-al doilea caz, Preşedintele poate opta pentru un candidat, care este susţinut de o coaliţie parlamentară aptă să susţină echipa guvernamentală.

Candidatul desemnat pentru funcţia de Prim-ministru trebuie să ceară, în termen de 10 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului şi a întregii liste a Guvernului. Candidaţii înscrişi pe lista Guvernului sunt supuşi controlului parlamentar şi sunt audiaţi în comisiile permanente din domeniul viitoarei lor sfere de activitate. În cazul în care în aceste comisii un candidat nu obţine majoritatea voturilor deputaţilor şi senatorilor, candidatul la funcţia de Prim-ministru va proceda la înlocuirea acestuia, iar comisiile la o nouă audiere a celui propus. Rapoartele întocmite de comisiile permanente cu privire la programul Guvernului şi la compunerea acestuia se supun dezbaterii Camerei Deputaţilor şi Senatului, în şedinţă comună. Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor. După depunerea jurământului de credinţă în faţa Preşedintelui României, acesta procedează la numirea miniştrilor, potrivit hotărârii date de Parlament. Data depunerii jurământului marchează începutul mandatului noului Guvern.

Funcţia de membru al Guvernului, potrivit art. 106 din Constituţie, încetează ca urmare a demisiei, a revocării, a pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate, a decesului şi în alte cazuri prevăzute de lege. Toate acestea sunt

cazuri de încetare individuală a calităţii de membru al Guvernului. În asemenea situaţii, se procedează la o remaniere guvernamentală care se face la propunerea Primului-ministru şi se aprobă de către Preşedintele României. În cazul în care remanierea guvernamentală are ca urmare modificarea structurii sau compoziţia politică a Guvernului, numirea noului sau a noilor membri ai Guvernului se face numai pe baza aprobării Parlamentului.

În principiu, Guvernul îşi exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale. Cu toate acestea, Guvernul poate fi demis la data retragerii de către Parlament a încrederii acordate sau dacă Primul-ministru a demisionat, a pierdut drepturile electorale, se află într-o stare de incompatibilitate ori a decedat. Retragerea de către Parlament a încrederii acordate Guvernului se face prin aprobarea unei moţiuni de cenzură iniţiate de cel puţin o pătrime din numărul total al deputaţilor şi senatorilor.

Moţiunea de cenzură[133] cuprinde, de regulă, obiecţiunile opoziţiei parlamentare cu privire la politica internă sau externă a Guvernului. Scopul moţiunii de cenzură îl constituie demiterea Guvernului, adoptarea unui nou program politic şi numirea unei noi echipe guvernamentale. Sub aspect procedural, moţiunea de cenzură se dezbate în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, după trei zile de la data prezentării acesteia. Adoptarea moţiunii de cenzură are ca rezultat demiterea Guvernului. În cazul în care moţiunea de cenzură a fost respinsă, deputaţii şi senatorii, care au semnat-o, nu mai pot iniţia în aceeaşi sesiune o nouă moţiune de cenzură, cu excepţia situaţiei în care Guvernul îşi angajează răspunderea asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege.

---

[133] Pentru detalii privind moţiunea de cenzură, a se vedea S. Murgu, N.M. Stoicu în *Drept parlamentar*, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2009, p. 96.

Până la 1 martie 2012 au fost depuse 27 de moţiuni de cenzură, dintre care una a fost adoptată. Aceasta a fost depusă la 6 octombrie 2009 şi a fost adoptată la 13 octombrie 2009. Această moţiune de cenzură a avut ca rezultat continuarea aceleiaşi configuraţii politice la conducerea ţării. La 27 aprilie 2012 o nouă moţiune de cenzură a fost aprobată de Parlament cu 235 de voturi. Ea a dus la demiterea Guvernului şi la instituirea unei coabitări politice.

§ 4. Începutul coabitării politice în România

Pentru prima dată în istoria postrevoluţionară a României un guvern a fost demis înainte de alegerile parlamentare. Modificările produse în structura Guvernului nu sunt semnificative. Noul Guvern urmează să conserve structura ministerială anterioară şi să mărească numărul miniştrilor fără portofoliu.

Coabitarea reprezintă o noutate în practica din România în domeniul juridic. Pentru prima dată în istoria noastră recentă un Preşedinte al României se află într-o relaţie bazată pe susţinere politică diferită de cea de care se bucură Primul-ministru. Până acum şi Preşedintele României şi Primul-ministru se bucurau de acelaşi sprijin electoral şi aveau aceeaşi legitimitate. De la această dată lucrurile s-au schimbat, între Preşedinte şi Primul-ministru existând puncte de vedere divergente. Modul de gestionare a acestora reprezintă o experienţă nouă în practica politică din România. Este posibil ca în această perioadă manifestările anterioare ale Preşedintelui României să se modereze, după cum este posibil ca accentele de autoritate ale Primului-ministru să crească în intensitate. Disputele dintre cei doi se pot manifesta atât în planul afacerilor interne, cât şi în al celor internaţionale.

În mod cert, aceste dispute sunt de scurtă durată, dacă ţinem seama de data alegerilor parlamentare (noiembrie 2012) şi de data încetării mandatului Preşedintelui României (2014).

Nimic nu ne lasă să credem că în această perioadă nu pot fi declanşate alegeri parlamentare anticipate sau că nu poate avea loc demiterea Preşedintelui României, în urma unui referendum.

Actuala coabitare a atins un punct culminant, prin suspendarea din funcţie a Preşedintelui României din 6 iunie 2012 şi a dus la organizarea unui referendum pentru demiterea acestuia din funcţie la data de 29 iulie 2012.

În urma referendumului, Curtea Constituţională a României a decis că se va pronunţa, după stabilirea conţinutului corect al listelor electorale, pe data de 12 septembrie 2012. În realitate, pronunţarea a avut loc la 21 august 2012 şi s-a hotărât invalidarea referendumului din cauza neîntrunirii cvorumului. Hotărârea Curţii Constituţionale a fost trimisă Parlamentului, care a luat act de aceasta la data de 27 august 2012. Ea a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, având ca urmare sfârşitul interimatului, respectiv întoarcerea celor doi protagonişti la exercitarea funcţiilor anterioare[134].

[134] Hotărârea Curţii Constituţionale a României nr. 6 din 21.08.2012 a fost publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 616 din 27 august 2012.

PARTEA A II-A
ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ ÎN ROMÂNIA

Structura administraţiei publice

Potrivit Constituţiei României, conducerea generală a administraţiei publice este încredinţată Guvernului, care, alături de Preşedintele României, reprezintă autorităţile puterii executive, dar care prin atribuţiile ce le revin îndeplinesc şi activităţile administrative.

Administraţia publică, în noua reglementare constituţională, nu mai este o componentă a puterii executive, ci un corp profesional destinat realizării permanente a serviciilor şi a ordinii publice, aşezat sub autoritatea puterii executive, în special a Guvernului[135].

O altă noutate introdusă de Constituţia României din 1991 are în vedere faptul că administraţia publică încetează să mai fie, în exclusivitate, o administraţie de stat, ea divizându-se în administraţie de stat şi în administraţie locală. La rândul său, administraţia de stat poate fi centrală sau teritorială, după

---

[135] În doctrina franceză, administraţia de stat este constituită din ansamblul autorităţilor care formează puterea executivă şi serviciile de care aceasta dispune. Pentru a-şi exercita sarcinile, autorităţile administrative ale statului dispun de mijloace şi de servicii organizate la nivel central precum şi de „servicii exterioare", în rândul cărora intră, potrivit Legii administraţiei teritoriale a Republicii, din 6 februarie 1982, toate serviciile deconcentrate ale statului în circumscripţiile teritoriale. Potrivit acestei concepţii, sarcinile statului, în mod normal, sunt încredinţate serviciilor deconcentrate, cu excepţia celor care prezintă un caracter naţional sau a celor care, în virtutea legii, nu pot fi delegate nivelului teritorial. A se vedea, în acest sens, A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *op.cit.*, p. 87-88.

modul de implantare a autorităţilor administraţiei publice de stat. Totodată, administraţia publică se clasifică, în funcţie de gradul de extensie a atribuţiilor pe care le exercită, în administraţie publică generală şi în administraţie publică specializată.

§ 1. Administraţia publică de stat centrală

Această structură administrativă este compusă din autorităţile puterii executive, Guvernul şi Preşedintele României, în măsura în care aceste autorităţi exercită atribuţii administrative şi din administraţia publică centrală de specialitate. Administraţia publică centrală de specialitate se compune din administraţia ministerială şi din administraţia extraministerială, care, la rândul său, înglobează autorităţi administrative autonome şi autorităţi administrative subordonate Guvernului. În cadrul administraţiei ministeriale intră ministerele, organizate potrivit legii, în timp ce administraţia extraministerială cuprinde alte organe de specialitate ale administraţiei publice organizate în subordinea Guvernului sau ca autorităţi administrative autonome.

§ 2. Administraţia teritorială de stat

În rândul acestei structuri intră autorităţile deconcentrate ale administraţiei publice de stat în unităţile administrativ-teritoriale. În rândul acestora intră toate extensiunile teritoriale ale organelor centrale ale administraţiei centrale de stat, inclusiv prefectul. Instituţia prefectului este reglementată de secţiunea a 2-a a capitolului V din Constituţie consacrată administraţiei publice locale, din motive de plasament teritorial, ceea ce nu schimbă natura statală a acestei funcţii şi nici apartenenţa sa la administraţia centrală de stat. Prin faptul că prefectul este reprezentantul Guvernului în judeţe şi în municipiul Bucureşti, însărcinat cu conducerea serviciilor

publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale, din unităţile administrativ-teritoriale şi cu exercitarea atribuţiilor de tutelă administrativă asupra tuturor autorităţilor administraţiei locale din judeţe, municipii, oraşe şi comune, nu se modifică apartenenţa sa la administraţia centrală.

§ 3. Administraţia publică locală

Despărţită printr-un cordon ombilical de administraţia de stat, administraţia publică locală cuprinde, potrivit Constituţiei, autorităţile comunale şi orăşeneşti (consiliile locale şi primarii), consiliile judeţene şi serviciile publice organizate în subordinea ori sub autoritatea acestor autorităţi publice. Administraţia publică locală, în lumina noii Constituţii, nu mai este o administraţie de stat, ci o structură administrativă care permite colectivităţilor locale să-şi soluţioneze problemele locale prin autorităţi administrative proprii, sub controlul autorităţilor statale centrale.

Capitolul I
Administraţia de stat

Secţiunea 1
Organizarea administraţiei publice centrale de specialitate

A. Administraţia ministerială

Structura ministerială a statului este compusă din ministere, organizate în subordinea Guvernului, potrivit legii, şi din organe de specialitate, organizate în subordinea ministerelor. Prima componentă a acestei administraţii o reprezintă ministerele. Organizarea acestor autorităţi ale administraţiei

publice, ca şi înfiinţarea, funcţionarea şi raporturile acestora cu Guvernul se supun unor reguli constituţionale distincte. Astfel, potrivit art. 116 din Constituţie, ministerele se înfiinţează, se organizează şi funcţionează potrivit legii. Sensul acestei dispoziţii constituţionale trebuie dedus din două imperative ale asigurării funcţionalităţii regimului politic. Pe de o parte, era necesar ca numărul şi rolul ministerelor să fie adaptate programului de guvernare pe care şi-l asumă partidul care iese câştigător în alegeri sau partidele ce formează o coaliţie guvernamentală majoritară în Parlament, iar pe de altă parte, aşa cum demonstrează practica administrativă contemporană, administraţia ministerială trebuie să fie flexibilă la sarcinile care îi pot fi amplificate de mediul social în care funcţionează.

În aceste condiţii, legiuitorul constituant nu a dorit să stabilească un număr fix de ministere şi nici să statornicească prin lege organizarea şi funcţionarea fiecărui minister în parte. Tocmai de aceea, în Constituţie se precizează că ministerele se înfiinţează, se organizează şi funcţionează potrivit legii. Acest mod de redactare a textului constituţional permite Parlamentului să adopte oricare dintre următoarele soluţii:

a) să înfiinţeze, să organizeze şi să stabilească modul de funcţionare a fiecărui minister, prin lege;

b) să confere Guvernului dreptul de a înfiinţa, organiza şi de a stabili modul de funcţionare a ministerelor în limita unui număr maxim stabilit de lege;

c) să lase la îndemâna Guvernului întreaga putere de a înfiinţa, a organiza şi de a stabili modul de funcţionare a ministerelor, pe baza listei aprobate de Parlament, la propunerea candidatului la funcţia de Prim-ministru.

În toate cazurile, aceste soluţii trebuie stabilite prin lege, numai pe această cale dându-se expresie prevederilor constituţionale. În lipsa legii cerute de Constituţie pentru înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea ministerelor s-a recurs la ultima soluţie, care a permis candidatului la funcţia de Prim-

ministru, după alegerile din 27 septembrie 1992, să stabilească lista ministerelor şi a componenţei Guvernului, aşa cum au fost acceptate de Parlament. O astfel de soluţie este întâlnită şi în alte state, dar dezavantajele pe care le prezintă întrec orice imaginaţie. Astfel, un partid majoritar poate impune Parlamentului o listă nesfârşită de ministere, ceea ce pe un plan ar dezmembra administraţia publică, iar pe altul ar da naştere unor costuri sociale insuportabile.

Soluţia prezentată la lit. a) are darul de a crea o administraţie publică stabilă, dar imuabilă, în măsura în care nu este utilizată posibilitatea constituţională de a răspunde extinderii administraţiei publice, atunci când este necesar, prin înfiinţarea unor organe de specialitate în subordinea ministerelor. Această soluţie a fost experimentată în legislatura 1990-1992, când Parlamentului i-a fost trimis un proiect de lege privitor la organizarea tuturor ministerelor. Acest proiect a eşuat, dar prin două legi s-a reglementat organizarea şi funcţionarea Ministerului de Interne şi a Ministerului Apărării Naţionale. Din această practică parlamentară se poate deduce că pot exista şi soluţii mixte, rezultate din combinarea celor trei variante posibile.

Varianta de mijloc, prin care Primul-ministru poate propune un număr de ministere, în cadrul unui număr maxim stabilit de lege, până acum nu a fost experimentată, în lipsa legii, dar ea devine o variantă posibilă de guvernare, care opreşte avalanşa creării unui număr nelimitat de departamente, în folosul distribuirii echilibrate a sarcinilor ministeriale.

Cea de a doua componentă a administraţiei ministeriale o constituie organele de specialitate, înfiinţate în subordinea ministerelor. Aceste organe pot avea un caracter permanent sau temporar, ele pot fi înzestrate cu atribuţii de decizie sau cu caracter consultativ ori pot avea caracter interministerial, pentru soluţionarea unor probleme în care competenţele ministerelor se intersectează sau sunt complementare. Aceste

organisme, cu caracter permanent sau temporar, cu rol de decizie sau consultativ, pot fi înfiinţate de ministere, cu avizul Curţii de Conturi, dacă legea prevede o asemenea competenţă în sarcina acestora. Având în vedere că organizarea şi funcţionarea autorităţilor publice poate fi făcută potrivit legii, credem că în toate cazurile în care este vorba de înfiinţarea unor autorităţi administrative în baza legii ori a Constituţiei, ministerul poate acţiona prin emiterea unor ordine.

1. Conducerea administraţiei ministeriale

Dirijarea activităţii ministerelor este încredinţată miniştrilor. În virtutea Constituţiei, miniştrii au o dublă funcţie: ei sunt, concomitent, membri ai Guvernului, calitate în care îndeplinesc o funcţie politică şi şefi ai ministerului pe care îl conduc.

Exercitarea atribuţiilor administrative ale miniştrilor este subordonată actului normativ de organizare şi funcţionare a ministerului. În esenţă, actele normative care reglementează organizarea şi funcţionarea ministerelor atribuie ministrului, în primul rând, conducerea întregii activităţii a ministerului. Termenul de conducere, în generalitatea sa, integrează o serie de activităţi, de acte şi fapte juridice, în rândul cărora intră coordonarea activităţii componentelor structurale ale ministerului, înfiinţarea şi desfiinţarea unităţilor subordonate ministerului, stabilirea structurii acestora, elaborarea şi adoptarea unor acte normative sau individuale prin care se creează cadrul juridic al desfăşurării activităţii ministerului, precum şi controlul aplicării legilor, ordonanţelor şi hotărârilor Guvernului, a ordinelor şi instrucţiunilor emise potrivit legii. O a doua componentă a conducerii exercitate de ministru are în vedere implicarea acestuia în politica de personal, situaţie în care ministrul exercită o aşa numită „putere disciplinară" asupra personalului ministerului. În temeiul acestei puteri, ministrul stabileşte criterii orientative pentru recrutarea

personalului, el numeşte în funcţii sau deleagă această atribuţie subordonaţilor ierarhici şi aplică sancţiunile disciplinare. Totodată, ministrul, în calitatea sa de şef ierarhic, exercită „puterea ierarhică", având dreptul de a da instrucţiuni obligatorii persoanelor din cadrul serviciilor ministerului. Exercitarea puterii disciplinare dobândeşte o sporită responsabilitate în condiţiile în care există un statut legal al funcţionarului public, care scoate de sub incidenţa Codului Muncii statutul acestor persoane, supunându-l dreptului public, inclusiv controlului judecătoresc, pe calea contenciosului administrativ.

Ministrul este, de asemenea, împuternicit, prin legea sau hotărârea guvernamentală privind organizarea şi funcţionarea ministerului, să reprezinte ministerul în raporturile cu Guvernul, cu organele administraţiei publice şi organizaţii din ţară, precum şi cu organisme similare din alte ţări.

În exercitarea atribuţiilor care le revin, miniştrii emit ordine şi instrucţiuni, care pot avea caracter normativ sau individual. Ordinele şi instrucţiunile pot fi emise atunci când legea stabileşte o asemenea competenţă pentru ministere şi atunci când hotărârea Guvernului prevede exercitarea unei asemenea atribuţii. În toate cazurile, ordinele şi instrucţiunile nu pot modifica legea sau hotărârea de Guvern şi nu pot aduce nicio atingere drepturilor şi libertăţilor fundamentale stabilite de Constituţie. În caz contrar, persoana vătămată într-un drept al său printr-un astfel de act administrativ se poate adresa justiţiei, pe calea contenciosului administrativ.

Un ultim element care trebuie subliniat în legătură cu exercitarea atribuţiilor ministrului are în vedere că ministrul conduce aparatul propriu al ministerului, dimensiunile sale fiind stabilite prin hotărârea Guvernului.

2. Structura ministerelor şi a celorlalte organe de specialitate

Prima încercare, după Revoluţia din Decembrie 1989, de renunţare, în administraţia de stat, la desfăşurarea activităţii pe baza centralismului excesiv, impus de regimul comunist-totalitar, a fost făcută prin adoptarea, la 8 februarie 1990, de către Consiliul Frontului Salvării Naţionale, a Decretului-Lege nr. 65[136].

Din economia acestui act normativ se deduce că legiuitorul a dorit ca organizarea ministerelor şi a celorlalte organe centrale de stat existente la acea dată, atribuţiile şi modul lor de funcţionare să se facă numai prin lege. În acest sens, Decretul-Lege a aprobat normele de constituire a compartimentelor funcţionale din ministere, celelalte organe centrale, centrale industriale, întreprinderi, fabrici, uzine, exploatări şi alte unităţi de stat similare, după cum rezultă din chiar titulatura lui.

Potrivit art. 2, în funcţie de volumul, complexitatea, importanţa şi specificul activităţii, în structura organizatorică a ministerelor şi a celorlalte organe centrale puteau fi cuprinse următoarele tipuri de compartimente, cu indicarea numărului minim de personal:

a) – birouri = 5 persoane
b) – servicii = 10 persoane
c) – oficii = 15 persoane
d) – direcţii = 25 persoane
e) – direcţii generale = 60 persoane

În ceea ce priveşte birourile, s-a prevăzut că acestea pot fi organizate independent sau în cadrul unui serviciu. În cadrul unui serviciu pot exista funcţionari care se subordonează direct

---

[136] A se vedea Decretul-Lege privind aprobarea normelor de constituire a compartimentelor funcţionale din ministere, celelalte organe centrale, centrale industriale, întreprinderi, fabrici, uzine, exploatări şi alte unităţi de stat similare, în M.Of. nr. 23 din 9 februarie 1990.

şefului de serviciu, în timp ce alţii fac parte din birourile care alcătuiesc respectivul serviciu, cu subordonare nemijlocită şefilor acestor compartimente.

Prin derogare de la norma de personal stabilită s-a admis ca să se poată organiza servicii şi cu cel puţin 8 persoane (în loc de 10) atunci când toţi executanţii sunt direct subordonaţi şefului de compartiment.

Referitor la structura organizatorică a ministerelor şi a celorlalte organe centrale de stat, până la nivel de direcţii, a compartimentelor subordonate direct miniştrilor, precum şi al numărului total de personal al acestora s-a statornicit regula aprobării lor prin hotărâre a Guvernului.

În mod excepţional şi numai acolo unde se justifică, s-a permis ca, prin hotărâre a Guvernului, să se aprobe înfiinţarea de compartimente şi cu un număr mai mic de persoane decât cel prevăzut în art.2 al Decretului-Lege.

Pentru celelalte compartimente din structura ministerelor şi organelor centrale ale administraţiei de stat (altele decât cele constituite ca direcţii ori subordonate direct ministrului) s-a prevăzut posibilitatea ca ele să fie constituite prin ordinul miniştrilor sau al altor conducători (ministru sau alt şef) ai unor organe centrale de stat, cu avizul Ministerului Muncii, Familiei şi Protecţiei Sociale, respectiv al Ministerului Finanţelor Publice.

De asemenea, mai este de reţinut că, potrivit art. 10 din Decretul-Lege nr. 65/1990, competenţa de a înfiinţa unităţi economice şi instituţii de stat de interes naţional a fost dată Guvernului, în privinţa celor de interes local competenţa revenind primăriilor judeţene şi a municipiului Bucureşti. În toate actele de înfiinţare se prevedea obligativitatea stabilirii denumirii sediului şi obiectului de activitate.

Alegerile din luna mai 1990, care au readus în viaţa social-politică a României organele ei firesti, clasice, de adoptare a legilor – Camera Deputaţilor şi Senatul – au marcat

şi începutul unui proces complex şi profund de restructurare a tuturor domeniilor de activitate statală.

Administraţia publică, unul din domeniile primordiale ale vieţii sociale, ca şi altele de aceeaşi însemnătate, şi-a organizat structurile, desfăşurându-şi activităţile în temeiul unor legi noi. Dintre acestea, Legea nr. 6 din 19 iulie 1990 privind reorganizarea ministerelor şi salarizarea funcţiilor din Guvernul României şi a unor funcţii de nivel guvernamental[137], pentru materia noastră prezintă un interes aparte.

Această lege, pe lângă faptul că a fixat un termen limită (31 august 1990) până la care trebuia încheiată acţiunea de reorganizare a ministerelor şi a celorlalte organe centrale – în conformitate cu hotărârile Guvernului adoptate în acest sens – a stabilit că într-o perioadă de maximum 30 de zile de la terminarea reorganizării, Guvernul va supune Parlamentului reglementările privind atribuţiile sale şi ale ministerelor. De această sarcină Guvernul s-a achitat doar parţial, deoarece la acel moment a fost supusă spre aprobare şi adoptată doar Legea nr. 37/1990 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului[138], fără a se elabora şi supune adoptării o lege-cadru de organizare şi funcţionare a ministerelor şi a celorlalte organe centrale de specialitate din subordine[139].

Ulterior, câteva ministere şi organe centrale de specialitate au fost reorganizate sau chiar create prin legi speciale (Ministerul Apărării Naţionale şi Ministerul de Interne).

Prin Legea nr. 6/1990 s-a prevăzut că înfiinţarea unor comisii care să funcţioneze pe lângă Guvern, stabilirea structurii organizatorice şi a numărului de posturi la ministere, celelalte organe centrale şi comisii din administraţia de stat,

---

[137] Publicată în M. Of. nr. 92 din 20 iulie 1990.

[138] Publicată în M.Of. nr. 137 din 8 decembrie 1990.

[139] Guvernul a înaintat Parlamentului un proiect de lege privind organizarea şi funcţionarea ministerelor, dar acesta nu a fost adoptat.

numirea şi eliberarea din funcţie a secretarilor de stat şi a subsecretarilor de stat, ca şi a persoanelor cu funcţii asimilate acestora, sunt de competenţa Guvernului României.

O altă normă importantă a Legii nr. 6/1990 este aceea înscrisă în art. 6, potrivit căreia, pe lângă alte dispoziţii legale, se abrogă şi art. 1-5, art.7, art. 8 şi art. 11 din Decretul-Lege nr. 65/1990.

Raportând dispoziţiile art. 6 din Legea nr. 6/1990 la prevederile Decretului-Lege nr. 65/1990, observăm că la data intrării în vigoare a acestei legi, din acest Decret-Lege au mai rămas în vigoare art. 6, art. 9 şi art. 10, celelalte fiind expres abrogate. Cu toate acestea, art. 3 al Legii nr. 6/1990, prin conţinutul său, făcea inaplicabile dispoziţiile Decretului-Lege nr. 65/1990. Această dispoziţie normativă stă la baza întregii structuri a administraţiei ministeriale şi nu numai a acesteia, deoarece prin ea i se acordă Guvernului competenţa de a emite hotărâri pentru înfiinţarea comisiilor care funcţionează pe lângă Guvern, stabilirea structurii organizatorice şi a numărului de posturi la ministere, celelalte organe centrale şi comisii din administraţia de stat, numirea şi eliberarea din funcţie a secretarilor de stat şi a subsecretarilor de stat, precum şi a persoanelor ce urmează să îndeplinească funcţii asimilate acestora.

Aceste dispoziţii legale, după cele reglementate de Decretul-Lege nr. 65/1990, reprezintă un al doilea pas în liberalizarea vieţii economice, lăsându-se pe seama Guvernului doar problemele stricte ale administraţiei publice. Apariţia acestei legi a scos de sub control guvernamental problemele organizării întreprinderilor, fabricilor, uzinelor, exploatărilor şi a altor unităţi de stat similare, care până atunci se aflau în integralitate sub control statal. Această liberalizare a constituit subiectul major al reformei economice, a dus la disjungerea partidului de guvernământ în două fracţiuni şi la opunerea acestora în campania electorală ca şi în viaţa parlamentară.

În esenţă, acest Decret-lege a constituit cea mai importantă măsură legislativă, care a pus în mişcare motorul trecerii de la economia centralizată la economia de piaţă. Pe plan administrativ, organizarea administraţiei de stat a suferit modificări importante de la o legislatură la alta. În cadrul acestor modificări, numărul ministerelor, organizarea şi funcţionarea acestora au cunoscut restructurări importante, datorate faptului că Legea fundamentală permitea noilor orientări politice să-şi construiască o administraţie proprie în raport cu programul lor de guvernare. În aceste condiţii, ministerele existente şi-au schimbat denumirea, profilul şi funcţiile, unele au fost desfiinţate, altele au fost comasate sau, pe fondul aceloraşi nevoi administrative, au apărut ministere noi, precum şi alte autorităţi administrative.

În prezent, Legea nr. 37/1990 pentru organizarea şi funcţionarea Guvernului[140] a fost abrogată prin Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor[141].

În virtutea actualei legi, în compunerea Guvernului României intră următoarele ministere :

- Ministerul Administraţiei şi Internelor[142]
- Ministerul Afacerilor Europene[143]
- Ministerul Afacerilor Externe[144]
- Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale[145]

---

[140] Publicată în M.Of. nr. 137 din 8 decembrie 1990.

[141] Publicată în M.Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001.

[142] Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 30/2007 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Administraţiei şi Internelor, cu modificările şi completările ulterioare.

[143] Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 78/2011 privind stabilirea unor măsuri organizatorice în domeniul afacerilor europene.

[144] H.G. nr. 100/2004 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Afacerilor Externe, cu modificările şi completările ulterioare.

[145] H.G. nr. 25/2010 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Agriculturii şi Dezvoltării Rurale.

- Ministerul Apărării Naţionale[146]
- Ministerul Comunicaţiilor şi Societăţii Informaţionale[147]

În Guvernul Ponta, ministrul Finanțelor Publice îndeplinește și funcția de Viceprim-ministru. De asemenea, din acest Guvern mai fac parte ministrul pentru Relația cu Parlamentul, ministrul delegat pentru Administrație, ministrul delegat pentru Mediul de Afaceri, ministrul delegat pentru Dialog Social. Activitatea acestora este controlată de Primul-ministru.

- Ministerul Culturii şi Patrimoniului Naţional[148]
- Ministerul Dezvoltării Regionale şi Turismului[149]
- Ministerul Economiei, Comerţului şi Mediului de Afaceri[150]
- Ministerul Educaţiei, Cercetării, Tineretului şi Sportului[151]
- Ministerul Finanţelor Publice[152]
- Ministerul Justiţiei[153]

---

[146] Legea nr. 346/2006 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Apărării Naţionale.

[147] H.G. nr. 12/2009 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Comunicaţiilor şi Societăţii Informaţionale, modificată şi completată prin H.G. nr. 540/2010.

[148] H.G. nr. 90/2010 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Culturii şi Patrimoniului Naţional.

[149] H.G. nr. 1631/2009 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Dezvoltării Regionale şi Turismului.

[150] H.G. nr. 1634/2009 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Economiei, Comerţului şi Mediului de Afaceri, cu modificările şi completările ulterioare.

[151] H.G. nr. 81/2010 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Educaţiei, Cercetării, Tineretului şi Sportului.

[152] H.G. nr. 34/2009 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Finanţelor Publice, modificată prin H.G. nr. 283/2009.

[153] H.G. nr. 652/2009 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Justiţiei şi Libertăţilor Cetăţeneşti, modificată prin H.G. nr. 1563/2009.

- Ministerul Mediului şi Pădurilor[154]
- Ministerul Muncii, Familiei şi Protecţiei Sociale[155]
- Ministerul Sănătăţii[156]
- Ministerul Transporturilor şi Infrastructurii[157]

Din studiul actelor normative de organizare şi funcţionare a acestor ministere rezultă că fiecare în parte aplică strategia dezvoltării şi politica economică a Guvernului în domeniul în care a fost creat. Structura organizatorică, prezentată într-o anexă la actul de înfiinţare, în mod aproape identic, cuprinde: departamente, direcţii generale, direcţii, servicii, oficii şi birouri. Conducerea ministerului este atribuită ministrului, pe lângă care funcţionează colegiul, ca organ consultativ. Prin norme exprese sunt indicate numărul de personal (maxim), exclusiv demnitarii (miniştri, secretari de stat şi subsecretari de stat) şi, acolo unde este cazul, organele de specialitate din subordine (comisii, comitete, institute, agenţii, centre, servicii publice deconcentrate etc.). Cât priveşte atribuţiile personalului, s-a statornicit regula ca acestea să fie stabilite prin Regulamentul de organizare şi funcţionare, aprobat prin ordin al ministrului.

În temeiul acestor reglementări, ministerul este o autoritate administrativă publică unică, înfiinţată şi organizată în condiţiile legii, în subordinea Guvernului României, cu scopul de a realiza programul acestuia într-un anumit domeniu al serviciilor publice. Precizăm că în lumina Constituţiei

---

[154] H.G. nr. 1635/2009 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Mediului şi Pădurilor.

[155] H.G. nr. 11/2009 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Muncii, Familiei şi Protecţiei Sociale, modificată prin H.G. nr. 174/2009, H.G. nr. 1387/2009, H.G. nr. 728/2010.

[156] H.G. nr. 144/2010 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Sănătăţii.

[157] H.G. nr. 76/2009 privind organizarea si funcţionarea Ministerului Transporturilor şi Infrastructurii, modificată şi completată prin H.G. nr. 1399/2009 şi H.G. nr. 318/2011.

României, ministerele sunt tratate ca autorităţi ale administraţiei publice, conduse de Guvern, în calitatea sa de autoritate a puterii executive. Principalele atribuţii ale ministerului privesc organizarea, îndrumarea şi controlul activităţii care formează obiectul de activitate al ministerului.

Departamentul reprezintă o subdiviziune a unui minister, care desfăşoară o activitate de strictă specialitate, de natura celei care constituie obiectul de activitate al ministerului din care face parte şi pentru care poate fi învestit cu atribuţii de conducere, coordonare şi control. Un departament poate avea în structură aceleaşi compartimente ca şi un minister. Deosebirea esenţială dintre un minister şi un departament constă în faptul că acesta din urmă, neavând calitatea de autoritate a administraţiei publice, nu poate emite acte administrative în nume propriu (exemplu: Departamentul Industriei Alimentare, Departamentul Pădurilor, Departamentul Veniturilor Statului, Departamentul Transporturilor Navale, Departamentul Protecţiei Sociale etc.). Sunt asimilate departamentelor comisiile naţionale (exemplu: Comisia Naţională pentru Controlul Activităţilor Nucleare etc.). Departamentele sunt conduse de secretari de stat, iar comisiile de preşedinţi.

Direcţia generală este un compartiment din structura ministerelor (departamentelor) care desfăşoară o activitate cu privire la un domeniu funcţional distinct, în măsura în care importanţa acestor activităţi impune o astfel de structură organizatorică. Direcţiile generale se înfiinţează prin ordin al ministrului şi în structura lor putem găsi direcţii, servicii, oficii şi birouri.

Direcţia este şi ea un compartiment organizatoric în structura ministerelor, departamentelor sau a direcţiilor generale, care coordonează activităţile a două sau mai multe servicii ori birouri independente, cu atribuţii complementare (exemplu: Direcţia Financiară şi Investiţii, Direcţia de Reformă

Economică-Privatizare, Direcţia Juridică şi Contencios etc.). Uneori aceste compartimente poartă denumirea de „inspectorate" (exemplu: Inspectoratul de Stat al Navigaţiei Civile Aeriene; Inspectoratul de Stat al Căilor Ferate etc.).

Serviciul este un compartiment organizatoric care îndeplineşte activităţi importante, cu volum mare de muncă, sau complementare, care necesită o conducere unitară. În cadrul serviciului se pot organiza atât birouri, cât şi funcţii administrative independente, subordonate direct şefului de serviciu. La acelaşi nivel organizatoric şi funcţional se situează şi oficiile (exemplu: Serviciul resurse umane, Serviciul relaţii cu publicul şi mass-media, Serviciul control financiar intern, Oficiul de protocol, Oficiul juridic etc.).

Biroul reprezintă componenta de bază în structura de organizare a oricărui organ al administraţiei publice, înfiinţat pentru îndeplinirea unei activităţi omogene, distincte, pentru care se cere o conducere unitară. Biroul poate funcţiona fie independent, fie în cadrul unui serviciu, direcţii etc.

Comparând organigramele ministerelor observăm că nu toate şi-au înfiinţat şi organizat aceleaşi compartimente de structură. Astfel, unele au înfiinţat 5 departamente, altele 4 sau numai unul. Din nicio organigramă însă nu lipsesc celelalte compartimente: direcţii, servicii, în cadrul cărora, deşi nu sunt menţionate birourile – componenta de bază – , acestea se subînţeleg.

Aşa cum am stabilit, la unele ministere cu activitate complexă, în funcţie de specificul activităţii, se pot organiza comisii sau comitete naţionale asimilate departamentelor, inspectorate de stat, asimilate direcţiilor, agenţii, la nivel de direcţie sau serviciu.

Un alt element distinctiv al compartimentelor din structura unui organ central al administraţiei publice îl reprezintă **funcţiile ierarhic superioare**. Dacă fiecare minister are în fruntea sa un ministru, ajutat în exercitarea atribuţiilor

sale de un organ consultativ, numit colegiu, în fruntea departamentelor se află alţi demnitari : secretarii de stat (acolo unde există şi subsecretarii de stat) sunt numiţi prin decizia Primului-ministru şi fac parte din categoria demnitarilor de stat. Coborând spre bază, la celelalte compartimente de structură din organigrama unui organ al administraţiei publice, vom întâlni în rândul superiorilor ierarhici, după caz, directori generali, directori, şefi de serviciu (oficiu), şefi de birou. Persoanele care îndeplinesc aceste funcţii publice de autoritate, cu excepţia demnitarilor, sunt numite prin ordin al ministrului.

B. Administraţia extraministerială

În cadrul administraţiei publice centrale, alături de ministere, intră şi autorităţile publice care funcţionează în subordinea Guvernului. Aceste autorităţi ale administraţiei publice sunt similare ministerelor, în sensul că înfiinţarea lor se face în baza aceloraşi imperative sociale – satisfacerea unor trebuinţe sociale generale – au o structură, funcţii şi atribuţii similare, iar actele pe care le emit poartă aceleaşi denumiri cu cele emise de ministere, cu rare excepţii. Singura deosebire marcantă rezidă în faptul că persoana care se află în fruntea acestor autorităţi nu face parte din Guvern, dar ea este supusă controlului ierarhic al Guvernului fie în mod direct, fie prin intermediul ministrului căruia îi este subordonată.

Posibilitatea creării unor organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, altele decât ministerele, a fost stabilită prin dispoziţia alin. (2) al art. 116 din Constituţie. Norma constituţională, cum era şi firesc, nu precizează care sunt acele organe, cum să fie organizate şi ce obiect principal de activitate să le fie conferit.

Din analiza actelor de înfiinţare a acestor organe se desprinde concluzia că ele au fost organizate distinct de ministere – ca principale organe ale administraţiei publice centrale – din nevoia de a asigura funcţionarea unor servicii

publice de importanţă deosebită. Dacă nu s-ar fi recunoscut prin Constituţie o asemenea posibilitate, s-ar fi ajuns fie la o creştere exagerată a ministerelor, fie la o lipsă de control guvernamental asupra unor segmente importante ale administraţiei publice, ceea ce ar fi făcut ca Guvernul să nu poată coordona activitatea unor astfel de servicii, în condiţii de legalitate şi de protecţie a interesului general. Aceste organe centrale de specialitate ale administraţiei publice, organizate în subordinea Guvernului au, de regulă, structura unui departament ministerial sau a unei direcţii generale ori a unei direcţii şi în fruntea lor este plasat un secretar sau subsecretar de stat ori un preşedinte care deţine un asemenea rang. Competenţa funcţiei superioare a acestor organe este similară celei a ministrului, în sensul că în exercitarea atribuţiilor stabilite prin lege sau prin hotărârea Guvernului, persoana care deţine o asemenea funcţie poate emite ordine şi instrucţiuni. Ceea ce diferenţiază o astfel de funcţie de cea de ministru este faptul că ea nu este prevăzută, în prezent, în rândul funcţiilor de membru al Guvernului. Asigurarea subordonării faţă de Guvern se realizează, printre altele, prin activitatea de coordonare pe care o desfăşoară un membru al Guvernului. În cazul în care coordonarea este încredinţată unei persoane din afara Guvernului (Secretarul General), nu se mai poate vorbi de subordonarea acestora faţă de Guvern, ci faţă de o funcţie publică exterioară Guvernului, ceea ce vine în contradicţie cu prevederile constituţionale şi cu logica legăturilor de subordonare în administraţia publică[158].

Pe lângă aceste autorităţi ale administraţiei publice, care se subordonează Guvernului, mai există şi altele care poartă denumirea de comisii, centre etc. şi în cazul cărora nu se

---

[158] A se vedea, în acelaşi sens, V.I. Prisăcaru, *op.cit.*, p. 77-78. De altfel, împuternicirea unui membru din afara Guvernului cu coordonarea unor autorităţi administrative subordonate Guvernului contravine principiului răspunderii solidare a membrilor Guvernului.

stabileşte funcţia din Guvern care exercită coordonarea activităţii acestora.

C. Autorităţi autonome ale administraţiei publice centrale de specialitate

Autorităţile autonome ale administraţiei publice de stat au ca suport constituţional art. 117 alin. (3) din Legea fundamentală. În virtutea acestor prevederi constituţionale, autorităţile administrative autonome se pot înfiinţa prin lege organică[159]. Textul constituţional trebuie însă coroborat cu prevederile Constituţiei care se referă expres la crearea unor autorităţi administrative autonome: Avocatul Poporului, Curtea de Conturi, Consiliul Economic şi Social, Consiliul Legislativ, Consiliul Naţional al Audiovizualului sau Consiliul Suprem de Apărare a Ţării. Se poate observa că autorităţile administrative autonome pot avea un statut constituţional sau un statut legal. În rândul acestora din urmă intră Serviciul Român de Informaţii, Serviciul de Informaţii Externe, Consiliul Concurenţei, Autoritatea Electorală Permanentă ş.a.

Între autorităţile autonome ale administraţiei publice de stat cu statut constituţional şi cele cu statut legal [(în sensul că sunt create prin lege organică în temeiul art. 117 alin. (3) din Constituţie)] există deosebiri esenţiale, în special, cu privire la gradul de dependenţă faţă de Guvern. Astfel, autorităţile autonome instituite de Constituţie se supun Guvernului numai în măsura în care acesta emite ordonanţe sau hotărâri normative sub incidenţa cărora cad şi aceşti subiecţi de drept (toate ordonanţele sau hotărârile care se referă bunăoară la limitarea

[159] Autorităţile administrative autonome înfiinţate în baza acestei prevederi constituţionale privesc numai autorităţile administrative autonome de stat. Acestea nu se confundă cu autorităţile administraţiei publice locale care funcţionează, în condiţiile legii, ca autorităţi administrative autonome, dar care pot fi supuse tutelei administrative.

consumului de carburanţi etc.). Cu privire la celelalte autorităţi autonome ale administraţiei publice, regula cuprinsă în art. 102 alin. (1) din Constituţie, potrivit căreia Guvernul exercită conducerea generală a administraţiei publice, are un grad mai mare de extensie. În cazul acestora din urmă, activitatea pe care ele o desfăşoară nu poate face abstracţie de activitatea Guvernului, astfel că ele, exercitând atribuţii legale în complementaritate cu Guvernul, nici nu se pot substitui acestuia şi nici nu pot decide fără a ţine seama de ce s-a decis la acest nivel. Ca atare, în realizarea atribuţiilor stabilite de lege, aceste autorităţi autonome trebuie să acţioneze în cadrul limitelor stabilite de Guvern pentru realizarea acestor servicii publice prin ordonanţe sau hotărâri. Aceste autorităţi nu sunt supuse tutelei administrative, dar nu pot acţiona în contradicţie cu hotărârile Guvernului sau cu ordonanţele emise de Guvern.

a. Avocatul Poporului

Instituţia Ombudsman-ului, din care îşi trage rădăcinile Avocatul Poporului, a fost creată în anul 1713 de către regele Suediei, prin instituirea unui reprezentant al său, devenit Ombudsman regal, cu rolul de a veghea la aplicarea legilor şi a statutelor legale de către administraţia publică. Este interesant de remarcat faptul că în această perioadă Regele Carol al XII-lea se afla în timpul unui război în Moldova. În anul 1766, Parlamentul Suediei a numit un „justitie Konsler", ca împuternicit pentru soluţionarea plângerilor individuale împotriva administraţiei regale. Constituţia Suediei din anul 1808 a consacrat, pe baza precedentelor instituţionale, Ombudsman-ul, ca reprezentant al puterii legislative pentru a cerceta plângerile supuşilor regelui împotriva actelor arbitrare ale administraţiei regale. Ombudsman-ul suedez instituit în 1809[160], a avut o evoluţie aparte, în sensul că de la exercitarea

[160] A se vedea F. Stany, **The British Ombudsman**, Clarendon Press, Oxford, 1971, p. 3.

unipersonală a acestei funcţii s-a ajuns la îndeplinirea acestei activităţi de către 4 ombudsmani, din care unul este responsabil de realizarea sarcinilor instituţiei.

Instituţia ombudsman-ului a fost receptată în Finlanda, Danemarca şi Norvegia, pentru ca apoi să se răspândească în peste 60 de state. În unele state, ombudsman-ul este numit de Parlament, dar în altele este numit de Guvern (Franţa, Marea Britanie, Venezuela, Pakistan, Ghana etc.). În Quebec, ombudsman-ul este desemnat de Parlament, la propunerea Guvernului. În Israel şi Noua Zeelandă, propunerile de candidaţi pentru ombudsman sunt făcute, de către Parlament, Guvernului. În sistemele administrative bazate pe trei nivele de organizare a administraţiei locale, instituţia ombudsman-ului are reprezentanţi la nivel regional (Italia). În statele în care funcţionează mai mulţi ombudsmani s-a ridicat problema unităţii soluţionării plângerilor, ceea ce duce la concluzia că o asemenea variantă se cere a fi evitată, pentru a se asigura acţiunea unitară a ombudsman-ului.

Instituţia Ombudsman-ului a fost preluată de Constituţia României sub denumirea de Avocatul Poporului. Preluarea acestei instituţii constituie o noutate absolută în sistemul autorităţilor publice din România şi se datorează imperativului garantării drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor şi ale altor persoane care intră în relaţii cu administraţia publică. Prin însăşi existenţa sa, administraţia publică tinde să devină o putere distinctă în stat, să acţioneze în afara funcţiilor ce-i sunt încredinţate şi să se abată de la normele juridice care-i reglementează organizarea şi funcţionarea. În rândul bolilor care pot măcina funcţionalitatea administraţiei publice, birocraţia, corupţia şi abuzul de putere sunt cele mai răspândite. Esenţa activităţii Avocatului Poporului rezidă în lupta cu aceste maladii, pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor.

Instituţia Avocatului Poporului a suferit modificări profunde la revizuirea Constituţiei din anul 2003. Până la revizuirea Constituţiei din anul 2003, Avocatul Poporului în România nu avea nicio atribuţie esenţială pe linia funcţionării democraţiei în acest stat. Această instituţie, aşa cum parlamentarii s-au exprimat în Adunarea Constituantă, era doar o simplă oglindă a democraţiei occidentale. Este adevărat că în perioada care a trecut între anii 1991 şi 2003 această instituţie nu şi-a dovedit utilitatea în societatea românească. De aceea, la revizuirea Constituţiei, rolul instituţiei Avocatului Poporului a fost fundamental schimbat, trecându-se de la atributul ei primordial de apărare a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor în raporturile lor cu administraţia publică la un principal actor în domeniul apărării supremaţiei Constituţiei.

În opinia noastră, această adăugare la competenţele stabilite de Constituţie pentru minoritatea parlamentară, pentru Preşedintele României, pentru Guvern, pentru preşedinţii celor două Camere, pentru Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, permite Avocatului Poporului să se implice în exercitarea controlului **a priori** asupra legilor înainte de promulgarea acestora. Aceeaşi atribuţie a Avocatului Poporului îi este recunoscută şi în cazul controlului **a posteriori**, el putând ridica o excepţie de neconstituţionalitate în mod direct în faţa Curţii Constituţionale, fără vreo implicare în procesul judiciar.

În principiu, potrivit Constituţiei României, excepţiile de neconstituţionalitate pot fi ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial de către părţile aflate în proces ori de către procuror sau de către instanţă din oficiu. Aceste excepţii de neconstituţionalitate privesc neconstituţionalitatea unei legi sau ordonanţe ori a unei dispoziţii dintr-o lege sau dintr-o ordonanţă în vigoare care are legătură cu soluţionarea cauzei în orice fază a litigiului şi oricare ar fi obiectul acestuia. Potrivit Legii nr. 47/1992, excepţia de neconstituţionalitate poate fi ridicată la cererea uneia dintre

părţi sau, din oficiu, de către instanţa de judecată ori în faţa instanţei de arbitraj comercial. De asemenea, excepţia poate fi ridicată de procuror în faţa instanţei de judecată în cauzele la care participă. Sunt exceptate de la această regulă prevederile legale sau ale ordonanţelor care au fost declarate neconstituţionale printr-o decizie anterioară a Curţii Constituţionale. Aceste prevederi ale Legii Curţii Constituţionale după revizuirea Constituţiei din anul 2003 au fost îmbogăţite în conţinut, în primul rând, datorită atribuţiilor sporite acordate Avocatului Poporului. Astfel, în temeiul Legii nr. 35/1997, republicată în Monitorul Oficial nr. 844 din 15 septembrie 2004, Avocatul Poporului a dobândit un rol decisiv în procesul de control al constituţionalităţii legilor atât în cadrul controlului **a priori**, cât şi în cadrul celui **a posteriori**, exercitat pe calea excepţiei de neconstituţionalitate.

De la bun început, subliniem faptul că revizuirea Constituţiei din anul 2003 a modificat în mod esenţial prevederile constituţionale stabilite de Adunarea Constituantă Originară. Astfel, art. 58 din Constituţie modifică durata mandatului Avocatului Poporului de la 4 la 5 ani.

O altă modificare pe care o aduce acest articol rezidă în faptul că Avocatul Poporului nu se mai ocupă doar de drepturile şi libertăţile cetăţenilor, ci de apărarea drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice. Menţionăm că această transferare a atribuţiilor Avocatului Poporului de la drepturile şi libertăţile cetăţenilor la persoane fizice este nespecifică dreptului constituţional. Această ramură de drept operează cu termenul de persoană pentru a include în această categorie atât cetăţenii, cât şi apatrizii sau persoanele care au o altă cetăţenie decât cea română. Menţionăm că integrarea persoanelor juridice în rândul subiecţilor de drept nu este proprie dreptului constituţional, ci dreptului civil[161]. De altfel, în art. 59 al

[161] A se vedea, pentru detalii, M. Mureşan, S. Fildan, ***Drept civil. Persoanele***, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2011, p. 152 şi urm.

Constituţiei se renunţă la termenul de persoană fizică pentru a se vorbi de persoanele lezate în drepturile lor. În acest sens, se arată că: „Avocatul Poporului îşi exercită atribuţiile din oficiu sau la cererea persoanelor (s.n.) lezate în drepturile şi libertăţile lor în limitele stabilite de lege."

O altă inovaţie pe care o face Legea nr. 35/1997 privind organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatului Poporului are în vedere alterarea dispoziţiilor constituţionale privitoare la însăşi esenţa preocupărilor sale, respectiv la cererile persoanelor lezate în drepturile şi libertăţile lor. Astfel, până la revizuirea Constituţiei din anul 2003, Avocatul Poporului era obligat să prezinte rapoarte celor două Camere ale Parlamentului anual sau la cererea acestuia. Până la această dată, Avocatul Poporului era obligat să-şi exercite atribuţiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile şi libertăţile lor. Această libertate fundamentală a omului de a se adresa organului său reprezentativ a fost înlocuită cu o modalitate indirectă de a se reflecta în rapoartele prezentate Parlamentului, doleanţe populare.

O altă modificare esenţială în existenţa instituţiei Avocatului Poporului se referă la adjuncţii acestuia. În formularea iniţială, nu era nicio prevedere constituţională privitoare la adjuncţii Avocatului Poporului. La revizuirea Constituţiei, prin modificarea art. 58 din Legea fundamentală se face o referire expresă la adjuncţii Avocatului Poporului, arătându-se că aceştia sunt specializaţi pe domenii de activitate. Atât Avocatul Poporului, cât şi adjuncţii săi nu pot îndeplini nicio altă funcţie publică sau privată, cu excepţia funcţiilor didactice din învăţământul superior.

Organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatului Poporului se stabilesc prin lege organică, dându-se şi în acest caz expresie cerinţei prevăzute de art. 117 alin. (3) din Constituţie, în virtutea căreia autorităţile administrative autonome se pot înfiinţa numai prin lege organică. Până la data

apariţiei acestei lucrări au fost adoptate o serie de legi organice privitoare la înfiinţarea unor autorităţi administrative autonome.

Un principiu care este înscris în reglementarea juridică a instituţiei Avocatul Poporului are în vedere scopul acestei instituţii, care urmează a fi limitat la apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor în raporturile acestora cu autorităţile publice. În statele în care este organizată această instituţie, cu excepţia Suediei, raporturile sale nu depăşesc sfera administraţiei publice. În Suedia, Ombudsman-ul poate interveni şi în relaţiile cu justiţia, având dreptul de a cere trimiterea în judecată a funcţionarilor publici, soluţie care şi în această ţară a dat naştere la controverse, prin faptul că Ombudsman-ul se substituie altor autorităţi publice sau persoanei vătămate, ceea ce este de natură să afecteze funcţionalitatea administraţiei publice. Într-adevăr, s-ar putea ajunge în situaţia paradoxală în care cel care este chemat să lupte împotriva abuzurilor să comită el însuşi asemenea fapte. Pentru toate aceste motive, considerăm că actuala reglementare legală a instituţiei Avocatului Poporului trebuia să prevadă în mod expres nu numai independenţa Avocatului Poporului şi interdicţia ca acesta să se substituie autorităţilor publice, dar şi limitarea autorităţii sale la raporturile dintre cetăţean şi administraţia publică.

Mecanismul de funcţionare a instituţiei Avocatul Poporului este esenţială pentru asigurarea eficacităţii activităţii sale. Materialul de lucru al Avocatului Poporului îl constituie cererile persoanelor lezate în drepturile şi libertăţile cetăţeneşti, dar este necesar ca el să aibă dreptul să se sesizeze din oficiu.

O problemă aparte, în cadrul legii organice, urmează să o constituie determinarea sferei persoanelor care se pot adresa Avocatului Poporului şi a cerinţelor pe care trebuie să le îndeplinească cererile. Deşi Constituţia stabileşte că Avocatul Poporului acţionează pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor

cetăţenilor, considerăm că nimic nu împiedică legiuitorul să lărgească această sferă cu alte persoane care intră în contact cu administraţia publică din România. În acest sens, art. 18 al Constituţiei prevede că cetăţenii străini şi apatrizii care locuiesc în România se bucură de protecţia generală a persoanelor şi a averilor, garantată de Constituţie şi de alte legi. În această situaţie este firesc ca protecţia asigurată de Avocatul Poporului cetăţenilor români să se extindă şi la străinii şi apatrizii care locuiesc în România şi care intră în relaţii cu administraţia publică.

În privinţa cererilor adresate Avocatului Poporului, legea urmează să determine un minim de condiţii care să permită identificarea petiţionarului (numele şi prenume, domiciliul), obiectul cererii (identificarea drepturilor şi libertăţilor încălcate) şi a autorului încălcării (autoritatea administrativă ori funcţionarul public). De asemenea, pentru a nu face inutilă intervenţia Avocatului Poporului, este necesar ca petiţionarul să dovedească refuzul autorităţii administraţiei publice de a soluţiona favorabil cererea sau tardivitatea soluţionării acesteia. Pentru aceleaşi motive, considerăm că cererile anonime nu trebuie admise şi nici cele care invocă încălcări ale drepturilor cetăţeneşti petrecute înainte de înfiinţarea acestei instituţii. Asemenea cereri fie că şicanează activitatea Avocatului Poporului, fie se opun scopului acestei instituţii şi anume de a înlătura rapid orice încălcare a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. De altfel, Legea nr. 35/1997 prevede în plus că Avocatul Poporului, în spiritul prevederilor constituţionale, poate respinge plângerile anonime, cererile vădit nefondate, cererile privind actele emise de Camera Deputaţilor, de Senat sau de Parlament, actele şi faptele deputaţilor sau senatorilor, ale Preşedintelui României şi ale Guvernului, precum şi ale Curţii Constituţionale, ale Preşedintelui Consiliului Legislativ şi ale autorităţii judecătoreşti.

Am precizat, la început, că Legea nr. 35/1997 se abate de la prevederile constituţionale, în sensul că primul său articol stabileşte că instituţia Avocatului Poporului are drept scop apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor în raporturile acestora cu autorităţile publice. În art. 58 din Constituţie se vorbeşte, în schimb, de apărarea drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice. Problema care se pune în aceste condiţii se referă la determinarea agresorului: Este acesta o autoritate publică? Aşa cum precizează Constituţia, ţinând seama de prevederile cuprinse în art. 52 şi art. 59, este vorba despre orice autoritate publică.

În opinia noastră, Avocatul Poporului, potrivit structurii sale organizatorice şi a atribuţiilor conferite de lege, este abilitat să acţioneze doar în spaţiul raporturilor dintre persoane şi autorităţile administraţiei publice. În aceste condiţii, este important să observăm că administraţia publică nu se limitează la Guvern, la administraţia ministerială, la cea extra-ministerială sau la administraţia publică locală. Parlamentul şi Preşedinţia României dispun fiecare de o administraţie proprie, care intră sub incidenţa Legii nr. 35/1997. Mai puţin inspirate sunt prevederile referitoare la Curtea Constituţională, care, deşi are o administraţie proprie, nu poate emite acte care să producă efecte juridice. Nu înţelegem de ce în excepţiile prevăzute de lege sunt incluse şi actele preşedintelui Consiliului Legislativ, deoarece acesta are calitatea de a conduce o autoritate administrativă autonomă şi, ca atare, actele sale nu pot fi excluse de la controlul Avocatului Poporului. În schimb, suntem de acord cu faptul că actele autorităţii judecătoreşti pot fi supuse acestei reguli, dar nu în întregime. Autoritatea judecătorească include în structura sa instanţele judecătoreşti, parchetele şi Consiliul Superior al Magistraturii. Dacă instanţele judecătoreşti şi Ministerul Public fac parte din sânul puterii judecătoreşti, nu acelaşi lucru îl putem spune despre Consiliul Superior al Magistraturii, care este un organism

administrativ, care a preluat unele atribuţii ale Ministerului Justiţiei în ceea ce priveşte gestionarea problemelor înfăptuirii justiţiei în România. Ca atare, acesta a fost exclus, în mod greşit, din rândul autorităţilor administrative asupra cărora Avocatul Poporului este competent să-şi exercite controlul prevăzut de lege.

În rândul excepţiilor prevăzute de lege intră şi actele autorităţii judecătoreşti. Nici această prevedere nu era necesară în lege deoarece aceste autorităţi publice sunt supuse altui regim juridic decât cel administrativ.

Pentru a permite accesul neîngrădit la Avocatul Poporului, legea cuprinde obligaţii exprese în acest sens pentru autorităţile publice care se ocupă de persoanele arestate, reţinute, care execută o pedeapsă privativă de libertate ori care îşi satisfac stagiul militar, ştiut fiind că libertatea acestora de a adresa cereri Avocatului Poporului poate fi cenzurată în mod nepermis.

Cererile înregistrate se supun examinării Avocatului Poporului, căruia, în această fază, trebuie să i se recunoască dreptul de a cere informaţii şi documente de la autorităţile reclamate, de a efectua anchete, de a audia persoanele care pot furniza informaţii necesare soluţionării cererii.

În cazul în care Avocatul Poporului constată că cererea persoanei este întemeiată, el urmează să ceară autorităţii administraţiei publice care a încălcat drepturile şi libertăţile cetăţeneşti să ia măsurile necesare pentru reformarea actului administrativ şi pentru repararea pagubelor produse, precum şi pentru repunerea persoanelor lezate în drepturile anterioare. Corelativul acestui drept îl constituie obligaţia autorităţii administrative respective de a lua de îndată măsurile necesare pentru înlăturarea cauzelor care au generat sau favorizat încălcarea drepturilor sau libertăţilor persoanei. Legea trebuie să prevadă în mod imperativ obligaţia autorităţii publice de a informa Avocatul Poporului asupra măsurilor luate.

Cu toate aceste intervenţii făcute de Avocatul Poporului, pe calea unor recomandări adresate autorităţii administraţiei publice respective, este posibil ca această autoritate să nu dea curs celor recomandate de Avocatul Poporului. Pentru înlăturarea unor asemenea eventualităţi legea prevede mai multe soluţii. În primul rând, este vorba de dreptul Avocatului Poporului de a se adresa autorităţii administrative ierarhic superioare, care la rândul său trebuie să comunice, într-un anumit termen, măsurile luate.

În al doilea rând, în cazul în care autoritatea în cauză face parte din autorităţile administraţiei publice locale, Avocatul Poporului urmează să se adreseze prefectului în termen de 45 de zile de la înregistrarea refuzului.

În al treilea rând, Avocatul Poporului trebuie să aibă posibilitatea de a sesiza Guvernul României cu privire la orice act sau fapt administrativ ilegal sau neconstituţional, pentru a se putea lua de la acest nivel măsurile de restabilire a legalităţii.

În situaţia în care Guvernul, în termen de 20 de zile, nu ia măsurile necesare privitoare la ilegalitatea sau neconstituţionalitatea actelor sau faptelor administrative, singura instanţă la care mai poate recurge Avocatul Poporului este Parlamentul.

În sfârşit, Avocatul Poporului este dator să comunice petentului rezultatul demersurilor sale, care nu pot fi făcute publice decât cu consimţământul persoanei în cauză.

b. Consiliul Economic şi Social

Consiliul Economic şi Social este preluat din practica franceză, unde are o consacrare constituţională.

În România, Adunarea Constituantă din 1991 nu a fost de acord cu validarea constituţională a acestei instituţii publice. De aceea, abia în 1997 a fost adoptată Legea nr. 109 din 2 iulie 1997, privind organizarea şi funcţionarea Consiliului Economic şi Social.

Prima problemă care priveşte Consiliul Economic şi Social are în vedere determinarea naturii sale juridice. Pentru a soluţiona această problemă, este necesar să recurgem la art. 1 din Legea nr. 109/1997, care stabileşte că acest organism este o instituţie publică de interes naţional, tripartită, autonomă, constituită în scopul realizării dialogului social la nivel naţional dintre patronat, sindicate şi Guvern şi a climatului de stabilitate şi pace socială.

Tripartitismul este o creaţie a Organizaţiei Internaţionale a Muncii, care urmăreşte „... ca relaţiile între parteneri sociali să se desfăşoare în condiţii optime, pe bază de deplină egalitate, în cadrul realizării păcii sociale..."[162].

Instituţionalizarea tripartitismului poate avea loc în statele Uniunii Europene atât la nivel naţional, cât şi la niveluri departamentale sau chiar la nivelul întreprinderii[163].

Problema juridică pe care o pune această definiţie legală are în vedere determinarea naturii juridice a acestei autorităţi publice.

Din punct de vedere al legii, Consiliul Economic şi Social nu este o autoritate publică, ci este o instituţie publică de interes naţional.

În opinia noastră, Consiliul Economic şi Social, prin modul de alcătuire şi funcţionare, reprezintă o autoritate publică al cărei rol îl constituie examinarea problemelor sociale ale ţării, realizarea dialogului social la nivel naţional dintre patronat, sindicate şi Guvern şi asigurarea climatului de stabilitate şi pace socială.

Prin definiţia sa legislativă, Consiliul Economic şi Social are un impresionant rol în definirea politicilor sale, în stabilirea strategiilor şi politicilor economice şi sociale, în aplanarea

---

[162] I.T. Ştefănescu, M. Volonciu, R. Dumitru, ***Dreptul muncii***, Bucureşti, Academia de Studii Economice, 1998, p. 39.

[163] A se vedea V. Dorneanu, ***Dialogul social***, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2006, p. 26 şi urm.

stărilor conflictuale la nivel de ramură sau la nivel naţional, apărute între partenerii sociali, precum şi în realizarea, promovarea şi dezvoltarea dialogului social şi a solidarităţii sociale.

Consiliul Economic şi Social este compus dintr-un număr de 45 de membri, din care 15 sunt desemnaţi de confederaţiile patronale reprezentative la nivel naţional, alţi 15 membri sunt numiţi, de comun acord,de confederaţiile sindicale reprezentative la nivel naţional şi ultimii 15 sunt numiţi de Guvern.

Această compoziţie tripartită se bazează pe necesitatea compunerii acestui Consiliu din reprezentanţi ai sindicatelor, ai patronatelor şi ai Guvernului.

În principiu, această trihotomie este specifică modului de organizare şi de funcţionare a statului de drept în ţările europene. Cu toate acestea, se constată că, potrivit reglementării juridice în vigoare, repartizarea locurilor între confederaţiile sindicale reprezentative la nivel naţional poate constitui un subiect de negociere înainte de nominalizarea reprezentanţilor acestora în Consiliul Economic şi Social. De asemenea, confederaţiile patronale şi sindicale reprezentative la nivel naţional pot deţine unul sau mai multe locuri în Consiliul Economic şi Social. Desemnarea acestor persoane rămâne la îndemâna acestor organizaţii care urmează să nominalizeze persoanele care fac parte din acest organism.

În esenţă, Consiliul Economic şi Social, deşi nu a fost creat prin Constituţie, are statutul unei autorităţi administrative autonome, pe care Legea nr. 109/1997 nu o recunoaşte sau, dacă o recunoaşte, stabileşte în art.1 că este o instituţie publică autonomă , constituită în scopul realizării dialogului social, la nivel naţional,dintre patronat, sindicate şi Guvern.

În opinia noastră, această calitate atribuită Consiliului Economic şi Social nu îl poate exclude din rândul autorităţilor constituţionale, care au rolul de a veghea la respectarea

dreptului la muncă, la alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupaţiei, precum şi a locului de muncă. De asemenea, potrivit art. 41 alin. (2) din Constituţie, salariaţii au dreptul la măsuri de protecţie socială. Acestea privesc securitatea şi sănătatea salariaţilor, regimul de muncă al femeilor şi al tinerilor, stabilirea unui salariu minim brut pe ţară, repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiţii deosebite sau speciale, formarea profesională, precum şi alte situaţii specifice, stabilite prin lege .

Toate acestea sunt drepturi constituţionale a căror apărare poate fi făcută prin orice mijloace juridice existente şi, în apărarea acestora, cel mai important argument îl constituie deplina egalitate a cetăţenilor în faţa legii. Acelaşi articol precizează că durata zilei de lucru este, în medie, de cel mult 8 ore. De asemenea, articolul în cauză precizează că la muncă egală femeile au salariul egal cu bărbaţii. Totodată, în alin. (5) al acestui articol se precizează că dreptul la negocieri colective în materie de muncă şi caracterul obligatoriu al convenţiilor colective sunt garantate.

Din enumerarea acestor dispoziţii ale art. 41 din Constituţie se poate desprinde că în România munca şi protecţia socială a muncii sunt asigurate, cel puţin sub aspect formal. Drepturile conferite de acest articol reprezintă modul în care societatea noastră asigură protecţia celor care prestează o muncă în interes personal sau social.

În acelaşi context, nu sunt lipsite de importanţă dispoziţiile art. 42 din Legea fundamentală, care interzic munca forţată. Constituţia României nu defineşte termenul de muncă forţată, dar există numeroase documente de drept internaţional care fac acest lucru. Ceea ce este caracteristic Constituţiei României este faptul că ea defineşte ceea ce nu este muncă forţată. În această categorie intră activităţile pentru îndeplinirea îndatoririlor militare, precum şi cele desfăşurate, potrivit legii, în locul acestora, din motive religioase sau de conştiinţă.

Această dispoziţie a alin. (2) al art. 42 din Constituţie ne apare ca fiind abrogată, în condiţiile în care stagiul militar obligatoriu a fost abolit. De asemenea, acelaşi articol precizează că munca unei persoane condamnate prestată în condiţii normale în perioada de detenţie sau de libertate condiţionată nu constituie muncă forţată. La fel se încadrează şi prestaţiile impuse în situaţia creată de calamităţi ori de alt pericol, precum şi cele care fac parte din obligaţiile civile normale stabilite de lege.

Pentru apărarea drepturilor lor, salariaţii pot recurge la grevă în vederea apărării intereselor profesionale, economice şi sociale, în condiţiile legii.

c. Curtea de Conturi

În redactarea art. 140 şi a art. 116 din Constituţie, Curtea de Conturi apare ca o autoritate administrativă autonomă care este organizată pe lângă Parlament, pentru exercitarea controlului asupra modului de formare, de administrare şi de întrebuinţare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public. Din ansamblul reglementărilor constituţionale şi legale se deduce că această autoritate publică îndeplineşte în exclusivitate atribuţii de control administrativ.

În forma iniţială a legii Curţii de Conturi se stabilea că această autoritate publică beneficia de o anumită supremaţie constituţională. Primul articol al legii prevedea că această autoritate administrativă autonomă care acţionează sub control parlamentar este o instituţie supremă în materia controlului fiscal. Se neglijau, astfel, prevederile constituţionale privitoare la raporturile dintre autorităţile administrative autonome şi justiţie. Practic, se închidea orice drum al petiţionarului spre justiţie, în contradicţie cu dispoziţiile art. 21 din Legea fundamentală, care permite oricărei persoane să se adreseze justiţiei pentru apărarea drepturilor, a libertăţilor şi a intereselor sale legitime.

Totodată, este adevărat faptul că în formularea sa inițială Constituția prevedea în competența Curții de Conturi și exercitarea unor atribuții jurisdicționale. Acest text constituțional lapidar a dus la consacrarea legală a acestei autorități publice ca autoritate supremă jurisdicțională în materie financiară, fără a se ține seama de natura sa de autoritate administrativă autonomă, care emite acte administrative jurisdicționale, supuse controlului judecătoresc. Fiind sesizată cu o asemenea problemă, Curtea Constituțională a României a infirmat textul legal, stabilind că această instituție nu are un caracter suprem și, ca atare, actele sale jurisdicționale sunt supuse controlului instanțelor judecătorești[164].

Revizuirea Constituției din anul 2003 a recepționat această decizie a Curții Constituționale din România și a modificat art. 140 din Constituție, arătând că, în condițiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești specializate. Acest nou text constituțional privitor la Curtea de Conturi a avut ca rezultat eliminarea din structura organizatorică a Curții de Conturi a secției jurisdicționale.

Legat de aceeași revizuire a Constituției este important să menționăm că, spre deosebire de textul constituțional anterior, nu se mai folosește denumirea de membri ai Curții de Conturi, ci aceea de consilieri de conturi, aceștia fiind numiți de Parlament, de această dată pentru un mandat limitat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit. Deși revizuirea a urmărit eliminarea sintagmei „membrii Curții de Conturi", în realitate, textul alin. (4) al art. 140 din Constituție menține denumirea de „membrii Curții de Conturi", ei fiind independenți în exercitarea mandatului și inamovibili pe durata acestuia. Incompatibilitățile prevăzute de lege pentru judecători le sunt aplicabile. Ca urmare a stabilirii acestui mandat limitat la 9 ani,

---

[164] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 64 din 2 iunie 1994, publicată în M.Of. nr.177 din 12 iulie 1994.

Curtea de Conturi se înnoieşte cu o treime din consilierii de conturi, numiţi de Parlament, din 3 în 3 ani, în condiţiile prevăzute de legea sa organică.

O altă noutate pe care o aduce revizuirea Constituţiei din anul 2003 constă în revenirea la regimul normal de autoritate administrativă autonomă, care permite revocarea membrilor Curţii de Conturi de către Parlament, în cazurile şi condiţiile prevăzute de lege.

Aşa cum se poate observa, legiuitorul constituant derivat a fost mai puţin consecvent decât legiuitorul constituant originar. Acesta din urmă s-a referit în toate alineatele art. 139, nejustificat spunem noi, la membrii Curţii de Conturi. Această nejustificare are în vedere faptul că termenul „membrii" poate crea o anumită confuzie între „consilierii de conturi" şi personalul auxiliar al Curţii de Conturi. Această confuzie se perpetuează şi în noua redactare a art. 140 din Legea fundamentală, care se referă în alin. (4) la consilierii de conturi, iar în teza a II-a a aceluiaşi articol vorbeşte de „ membrii" Curţii de Conturi. Acelaşi lucru este valabil în alin. (6) al art. 140, care se referă la revocarea membrilor Curţii de Conturi.

1. Organizarea Curţii de Conturi

Potrivit art.1 al Legii privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi[165], această autoritate publică exercită controlul asupra modului de formare, de administrare şi de întrebuinţare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public.

În virtutea legii sale organice, Curtea de Conturi dispune de o organizare instituţională centrală şi de una teritorială, extinsă în municipiul Bucureşti şi în judeţele ţării.

---

[165] Legea nr. 94/1992 a fost republicată în M.Of. nr. 282 din 29 aprilie 2009.

Structura organizatorică a Curţii de Conturi cuprinde departamente, camere de conturi judeţene şi a municipiului Bucureşti şi un secretariat general.

În reglementarea anterioară, în structura Curţii de Conturi erau cuprinse Secţia de control preventiv, Secţia de control ulterior, Secţia jurisdicţională, Camerele de conturi judeţene şi Secretariatul general. Ca urmare a revizuirii Constituţiei, aceste secţii au fost eliminate din structura Curţii de Conturi şi locul lor a fost luat de departamente, camere de conturi judeţene şi a municipiului Bucureşti şi de un Secretariat general.

2. Funcţionarea Curţii de Conturi

Schimbarea majoră care se produce în organizarea şi conducerea Curţii de Conturi are în vedere suprimarea activităţii sale jurisdicţionale. În locul secţiilor au apărut *departamentele*, care sunt conduse de un consilier de conturi, care îndeplineşte funcţia de şef de departament, numit de plenul Curţii. Departamentele sunt formate din direcţii, servicii, birouri şi compartimente de specialitate. Camerele de conturi judeţene şi a municipiului Bucureşti sunt conduse de către un director şi un director adjunct, iar în structura lor pot funcţiona servicii şi birouri. Plenul Curţii de Conturi poate stabili responsabilităţi concrete ale consilierilor de conturi şi ale directorilor camerelor de conturi privitoare la coordonarea activităţii desfăşurate de acestea.

O altă modificare importantă pe planul funcţionării Curţii de Conturi o constituie îmbogăţirea acesteia cu activitatea de audit. Pentru realizarea acestui scop, în domeniul fondurilor nerambursabile acordate României de Uniunea Europeană atât în faza preaderării, cât şi pentru fondurile ulterioare a fost creată Autoritatea de Audit, care funcţionează potrivit unor atribuţii şi proceduri proprii de lucru.

Activitatea Curţii de Conturi priveşte următoarele categorii de entităţi publice:

a) statul şi unităţile administrativ-teritoriale în calitate de persoane juridice de drept public;

b) Banca Naţională a României;

c) regiile autonome, indiferent de subordonarea acestora;

d) societăţile comerciale la care statul, unităţile administrativ-teritoriale, instituţiile publice sau regiile autonome deţin, singure sau împreună, integral sau mai mult de jumătate din capitalul social;

e) organismele autonome de asigurări sociale sau de altă natură, care gestionează bunuri, valori sau fonduri, într-un regim legal obligatoriu, în condiţiile în care prin lege sau prin statutele lor se prevede acest lucru;

Activitatea Curţii de Conturi poate fi extinsă şi la alte persoane dacă acestea beneficiază de garanţii guvernamentale pentru credite, de subvenţii sau alte forme de sprijin financiar din partea statului, a unităţilor administrativ-teritoriale sau a altor instituţii publice. Acest control poate avea în vedere şi persoanele care administrează, în temeiul unui contract de concesiune sau de închiriere, bunuri aparţinând domeniului public sau privat al statului ori al unităţilor administrativ-teritoriale, precum şi cele care administrează şi/sau utilizează fonduri publice. În cazul acestora din urmă, verificările urmează să se efectueze numai în legătură cu legalitatea administrării şi/sau utilizării acestor fonduri.

Controlul execuţiei bugetare la Camera Deputaţilor, Senat, Administraţia Prezidenţială, Guvern, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Curtea Constituţională, Consiliul Legislativ şi Avocatul Poporului se exercită, în exclusivitate, de către Curtea de Conturi.

În îndeplinirea funcţiilor sale, Curtea de Conturi a României îşi cantonează activitatea de control asupra conturilor de execuţie a bugetelor stabilite de lege. În această activitate, Curtea de Conturi efectuează o activitate de audit financiar.

Scopurile activităţii de control efectuat de Curtea de Conturi urmăresc exactitatea şi realitatea situaţiilor financiare, evaluarea sistemelor de management şi control, utilizarea fondurilor alocate de la buget sau din alte fonduri, calitatea gestiunii economico-financiare, economicitatea, eficacitatea şi eficienţa utilizării fondurilor publice. În cadrul activităţii sale de control, Curtea de Conturi verifică şi respectarea metodelor şi procedurilor de privatizare prevăzute de lege, precum şi respectarea clauzelor stabilite prin contractele de privatizare.

În rândul atribuţiilor Curţii de Conturi intră, potrivit legii, şi certificarea acurateţii şi veridicităţii datelor din conturile de execuţie verificate.

În sfârşit, în rândul atribuţiilor Curţii de Conturi intră şi obligaţii privitoare la raportarea rezultatelor activităţii sale, avizarea unor proiecte de lege sau înfiinţarea unor ministere şi a unor organe de specialitate din subordinea acestora. De asemenea, Curtea de Conturi acţionează în vederea evaluării activităţii de control financiar propriu şi de audit intern asupra persoanelor juridice controlate. Mai mult, pe lângă această activitate de autoevaluare, Curtea de Conturi poate să solicite organelor de control financiar, fiscal, inclusiv de inspecţie bancară ale Băncii Naţionale a României, verificarea cu prioritate a unor obiective. Totodată, Curtea de Conturi poate să ceară unor autorităţi cu atribuţii în domeniu rapoarte de activitate ori să efectueze anumite verificări cu privire la clarificarea unor constatări.

Activitatea Curţii de Conturi poate duce la unele consecinţe juridice. Astfel, în urma constatărilor sale, Curtea de Conturi poate dispune suspendarea aplicării măsurilor care contravin reglementărilor legale din domeniul financiar, contabil şi fiscal. În cadrul aceloraşi sancţiuni intră şi posibilitatea blocării fondurilor bugetare sau speciale, atunci când se constată utilizarea nelegală sau ineficientă a acestora. În sfârşit, aceeaşi instituţie poate decide cu privire la

înlăturarea neregulilor constatate în activitatea financiar-contabilă sau fiscală controlată ori poate cere suspendarea din funcţie, în condiţiile legii, a persoanelor acuzate de săvârşirea unor fapte cauzatoare de prejudicii importante sau a unor abateri grave cu caracter financiar. Suspendarea se poate dispune până la soluţionarea definitivă, pe cale judiciară, a cauzelor în care sunt implicate aceste persoane.

Legea organică a Curţii de Conturi concepe această autoritate publică ca pe un organ colegial format din 18 consilieri de conturi, din care unul deţine funcţia de preşedinte şi doi sunt vicepreşedinţi.

Conducerea Curţii de Conturi este încredinţată Plenului Curţii, preşedintelui şi vicepreşedinţilor Curţii.

Autoritatea supremă de conducere o reprezintă Plenul Curţii.

d. Consiliul Legislativ

Potrivit art. 79 din Constituţia României, Consiliul Legislativ este un organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării şi coordonării întregii legislaţii. Consiliul Legislativ are şi sarcina ţinerii evidenţei oficiale a legislaţiei, precum şi pe cea a examinării conformităţii legislaţiei cu prevederile Constituţiei, propunând Parlamentului sau, după caz, Guvernului, soluţiile necesare[166].

Atât din prevederile Constituţiei, cât şi din dispoziţiile legii sale organice rezultă că sfera de competenţă a Consiliului Legislativ se extinde la toate autorităţile publice care emit acte normative, inclusiv la autorităţile administraţiei publice locale. Sub acest aspect, Consiliul Legislativ este asimilat unei autorităţi administrative cu competenţă specială care îşi exercită rolul consultativ asupra tuturor autorităţilor publice

[166] Consiliul Legislativ a fost înfiinţat prin Legea nr. 73/1993, republicată în M.Of. nr. 1124 din 29 noiembrie 2004.

care emit acte normative, indiferent de denumirea acestora (legi, hotărâri, ordonanţe, ordine, instrucţiuni, decizii etc.).

Natura administrativă a Consiliului Legislativ derivă din specializarea sa de a emite avize pentru toate autorităţile care emit norme juridice. Cu alte cuvinte, Consiliul Legislativ nu poate face parte din puterea legislativă, nici din puterea executivă şi nici din puterea judecătorească. El este o autoritate administrativă autonomă, pusă sub autoritatea Parlamentului, pentru a asigura sistematizarea, unificarea şi coordonarea legislaţiei României. Deşi funcţiile constituţionale ale Consiliului Legislativ sunt atotcuprinzătoare, legea sa organică este restrictivă. Sub acest aspect, dreptul Consiliului Legislativ de a aviza orice proiect de act normativ este restrâns la avizarea proiectelor de legi, a propunerilor legislative, a proiectelor de ordonanţe şi de hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului. Din punctul de vedere al legii, se poate deduce că numai actele legislative supuse Parlamentului spre adoptare şi actele Guvernului intră în competenţa de avizare a Consiliului Legislativ, în totalitatea lor. Guvernul are posibilitatea de a aprecia că un act pe care îl emite nu este normativ şi, ca atare, nu-l va supune avizării Consiliului Legislativ. De asemenea, potrivit legii, rămân în afara controlului acestei autorităţi publice actele normative emise de ministere, alte autorităţi ale administraţiei publice centrale de stat şi locale.

Neatribuirea unei asemenea competenţe, prin lege, Consiliului Legislativ, reprezintă un risc în asigurarea caracterului unitar al legislaţiei, mai ales în cazurile în care celelalte autorităţi ale administraţiei publice de stat pot încălca, prin acte normative proprii, ordinea constituţională.

Sunt exceptate astfel, prin lege, de la avizul Consiliului Legislativ, actele normative ale ministerelor şi ale celorlalte autorităţi ale administraţiei publice de stat şi actele normative ale autorităţilor administraţiei publice locale. În privinţa actelor normative ale administraţiei ministeriale şi extraministeriale,

notăm că această exceptare se justifică doar prin motive de oportunitate, dictate de amploarea activităţii Consiliului Legislativ, în prima etapă de funcţionare. Ca atare, pe măsura organizării complexe a Consiliului Legislativ se impune o modificare a legii, care să introducă obligativitatea avizului şi în cazul actelor normative ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale ale administraţiei publice. Nimic nu poate justifica excluderea acestora de la aviz, atât timp cât actele normative ierarhic superioare acestora sunt supuse avizului consultativ al Consiliului Legislativ. Mai mult, aşa cum se constată în practică, asemenea acte administrative sunt emise pentru a completa, modifica sau pentru a introduce noi texte juridice în reglementările legale existente.

În privinţa actelor normative emise de autorităţile administraţiei publice locale, considerăm că un astfel de aviz în cazul acestora nu este necesar. Această concluzie se desprinde din principiul autonomiei locale şi din alte reglementări constituţionale care instituie numai un control posterior asupra activităţii desfăşurate de aceste autorităţi.

În fond, avizul Consiliului Legislativ este un aviz consultativ, care îl obligă pe cel care emite acte normative să-l solicite întotdeauna, fără ca prin aceasta să fie obligat să se conformeze acestuia. Dar, nesolicitarea avizului consultativ reprezintă o cauză de inadmisibilitate a luării în discuţie a proiectului de act normativ. Nerespectarea de către una din Camerele Parlamentului a acestei obligaţii atrage neconstituţionalitatea legii, ea putând fi constatată de Curtea Constituţională. În cazul în care Guvernul nu observă această cauză de inadmisibilitate, actul pe care îl emite este ilegal. Riscul ultim însă cade în sarcina autorităţilor administraţiei publice ce emit acte normative, care, în măsura în care nu sunt legale atrag răspunderea juridică a acestor autorităţi.

În raporturile cu Parlamentul, Consiliul Legislativ avizează şi amendamentele formulate la proiectele de lege sau

la propunerile legislative, dacă preşedintele comisiei sesizate în fond cu examinarea acestora formulează o astfel de cerere. În practică o asemenea procedură este omisă.

Camera Deputaţilor sau Senatul poate cere Consiliului Legislativ să elaboreze sau să coordoneze elaborarea unor proiecte de coduri sau a unor legi de o complexitate deosebită. În asemenea cazuri, se pune problema exercitării dreptului de iniţiativă legislativă, întrucât Consiliul Legislativ nu dispune de un asemenea drept. În această situaţie, considerăm că dreptul de iniţiativă poate fi exercitat de membri ai Camerei parlamentare care a cerut elaborarea proiectului. Elaborarea proiectelor Codului civil, Codului de procedură civilă, Codului penal şi a Codului de procedură penală a pus pe umerii Consiliului Legislativ sarcini deosebit de complexe. Proiectele iniţiale, elaborate în aceste condiţii, s-au dovedit a fi inapte pentru a fi supuse procedurilor parlamentare. Bunăoară, Codul civil, a fost publicat într-o formă imperfectă, care a fost adusă la un nivel acceptabil prin legea de punere în aplicare a acestui act normativ[167]. Această lege nu este construită după regulile de punere în aplicare a unui cod, conţinutul său depăşind luarea unor măsuri care să asigure tranziţia de la vechiul Cod civil la noua reglementare a materiei. Este de menţionat că prin Legea de punere în aplicare a Noului Cod civil au fost modificate peste 364 de articole din proiectul acestui act normativ. În acest demers se poate constata încă o inadvertenţă legislativă. În cuprinsul Legii nr. 24/2004 privind normele de tehnică legislativă, evenimentele care pot interveni în existenţa unei legi, pot interveni doar în interesul dintre intrarea sa în vigoare şi abrogare. În cazul de faţă, pentru a se permite modificarea sau completarea Codului civil publicat, dar neintrat în vigoare, a fost modificată Legea nr. 24/2000, pentru a se permite acest lucru. Ceea ce este contrar acestei legi este faptul că

[167] A se vedea Legea nr. 71/ 2011 privind punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, publicată în M.Of. nr. 409 din 10 iunie 2011.

rectificarea acesteia se poate face cu avizul Consiliului Legislativ, după intrarea ei în vigoare.

Una din sarcinile cele mai importante ale Consiliului Legislativ rezidă în asigurarea coerenţei legislaţiei României, în acest sens el având atribuţia de a examina conformitatea legislaţiei cu prevederile şi principiile Constituţiei şi de a efectua studii pentru sistematizarea, unificarea şi coordonarea legislaţiei. În toate cazurile, constatările Consiliului Legislativ se transmit Parlamentului sau Guvernului sub forma unor iniţiative legislative ori normative, care urmează a fi însuşite de cei cărora le sunt adresate. Constituţia României, a stabilit, în acest sens, un termen de 12 luni, în sarcina Consiliului Legislativ, pentru punerea de acord a legislaţiei anterioare Constituţiei cu prevederile şi principiile acesteia. Termenul este aleatoriu, deoarece volumul legislaţiei pe care ar urma să o examineze Consiliul Legislativ este atât de mare, încât propunerile sale ar depăşi puterea de legiferare a Parlamentului pe parcursul unui an. Dar, desigur nu se pot transfera competenţe ale Consiliului Legislativ în sarcina Parlamentului, după cum nici nu se poate cere acestui organism administrativ mai mult decât poate face autoritatea legiuitoare.

În concordanţă cu atribuţiile sale, Consiliul Legislativ este împuternicit de lege cu ţinerea evidenţei oficiale a legislaţiei şi cu informatizarea acesteia. Atunci când avem în vedere evidenţa legislaţiei României considerăm că din sfera acesteia nu pot lipsi legile, ordonanţele şi hotărârile Guvernului, actele ministerelor şi ale celorlalte organe centrale ale administraţiei publice. Ţinerea evidenţei oficiale nu poate fi concepută ca un act în sine. De aceea, Consiliul Legislativ trebuie să facă publică starea legislaţiei României, prin coordonarea elaborării şi editării de repertorii legislative şi de culegeri de acte normative.

În privinţa organizării Consiliului Legislativ, acesta se compune din Secţia de drept public, Secţia de drept privat,

Secţia de evidenţă oficială a legislaţiei şi documentare, în cadrul fiecărei secţii existând sectoare specializate.

Conducerea Consiliului Legislativ este asigurată de un preşedinte, iar cea a secţiilor de preşedinţi de secţie, toţi fiind aleşi, în şedinţa comună a celor două Camere ale Parlamentului, pe baza a trei propuneri pentru fiecare funcţie, cu votul majorităţii membrilor Parlamentului.

Exercitarea mandatului este dependentă de prestarea jurământului prevăzut de art. 6 al Legii nr. 73/1993.

În ceea ce priveşte funcţionarea Consiliului Legislativ, legea sa de organizare şi funcţionare prevede că proiectele de lege şi propunerile legislative se avizează, în mod obligatoriu, de Consiliul Legislativ, aceluiaşi regim fiindu-i supuse proiectele de hotărâri normative şi de ordonanţe ale Guvernului.

Propunerile legislative se înregistrează la una din Camerele Parlamentului şi se trimit Consiliului Legislativ de către secretarii generali ai acestora; proiectele de legi, de ordonanţe sau de hotărâri se trimit Consiliului Legislativ de secretarul general al Guvernului, după părerea noastră, înainte de a fi supuse dezbaterii în Guvern.

În toate cazurile, avizul se limitează la problemele de constituţionalitate, de redactare în spiritul metodologiei legislative şi de sistematizare a legislaţiei, fiind interzise orice intervenţii cu caracter politic în cuprinsul avizului.

Personalul Consiliului Legislativ are statutul funcţionarilor publici, cu specificaţia că nu poate face parte din partide politice.

Salarizarea personalului se face potrivit regulilor stabilite pentru funcţiile similare de la Parlament, cu excepţia preşedintelui şi a şefilor de secţie, care sunt salarizaţi la nivel de ministru, respectiv de secretar de stat.

e. Consiliul Naţional al Audiovizualului

Consacrarea prin Constituţie a libertăţii de exprimare şi a dreptului la informaţie, conjugată cu extinderea mijloacelor de comunicare în masă, a impus apariţia unei autorităţi administrative autonome care să faciliteze exercitarea acestor drepturi fundamentale şi să asigure respectarea lor. Această autoritate o constituie Consiliul Naţional al Audiovizualului, înfiinţat prin Legea Audiovizualului[168].

În concepţia legii, libera exprimare a ideilor şi a opiniilor, precum şi libera comunicare a informaţiilor prin mijloacele de radiodifuziune şi de televiziune sunt garantate prin lege, în spiritul drepturilor şi libertăţilor constituţionale. Fidelă noilor principii constituţionale, Legea audiovizualului îşi fundamentează concepţia pe existenţa mijloacelor de informare audiovizuală, publice şi private, aflate în concurenţa pe care o permite economia de piaţă.

1. Organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional al Audiovizualului

Legea nr. 48/1992 a Audiovizualului a fost abrogată prin Legea nr. 504/2002, cu acelaşi titlu. Noua lege are în preponderenţă un caracter tehnic, care nu neglijează însă aspectele sociale ale comunicării în masă. În esenţă, noua reglementare legislativă îşi propune să supună unor norme legale cele trei părţi implicate în serviciile media, respectiv emiţătorul, receptorul şi autoritatea administrativă autonomă de control în materie, care este Consiliul Naţional al Audiovizualului. În această triadă, fiecare parte are interese distincte, care, în lipsa unei acţiuni severe a Consiliului Naţional al Audiovizualului, poate ajunge în faţa instanţelor judecătoreşti.

---

[168] Legea nr. 48/1992, publicată în M.Of. nr. 104 din 25 mai 1992; ulterior această lege a fost înlocuită de Legea nr. 504/2002, publicată în M.O.f., nr. 534 din 22 iulie 2002.

În ceea ce priveşte emiţătorul de ştiri, acesta este condiţionat doar de dispoziţiile art. 30 alin. (6) din Constituţia României, în virtutea cărora „Libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viaţa personală a persoanei şi nici dreptul la propria imagine". De asemenea, alin. (7) al art. 30 interzice defăimarea ţării şi a naţiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură naţională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violenţă publică, precum şi manifestările obscene, contrare bunelor moravuri. Alin. (8) al aceluiaşi articol prevede că răspunderea civilă pentru informaţia sau creaţia adusă la cunoştinţă publică revine editorului sau realizatorului, autorului, organizatorului manifestării artistice, proprietarului mijlocului de multiplicare al postului de radio sau televiziune, în condiţiile legii.

În articolul 30 se precizează că delictele de presă se stabilesc prin lege, obiectiv constituţional care până în prezent nu a fost realizat.

Un element deosebit de important privitor la emitentul de informaţii îl constituie prevederile art. 7 din Legea nr. 504/2002, care precizează caracterul confidenţial al surselor de informare utilizate în conceperea sau elaborarea de ştiri, de emisiuni sau de alte elemente ale serviciilor de programe. Ca atare, orice jurnalist sau realizator de programe este liber să nu dezvăluie date de natură să identifice sursa informaţiilor obţinute în legătură directă cu activitatea sa profesională. Potrivit legii, sunt de natură să identifice o sursă : numele şi datele personale, precum şi vocea sau imaginea unei surse; circumstanţele concrete ale obţinerii informaţiilor de către jurnalist; partea nepublicată a informaţiilor din sursa jurnalistului sau radio-difuzorului, legate de activitatea pentru obţinerea informaţiilor difuzate.

Din cele expuse până acum rezultă că, potrivit acestei legi, mijloacele de comunicare în masă pot manipula cu uşurinţă destinatarii informaţiei, pentru că el poate ascunde o

parte din informaţia furnizată de sursa jurnalistului, fără ca prin aceasta să se aducă atingere caracterului confidenţial al surselor de informare utilizate. Legea precizează, totuşi, că atunci când se invocă confidenţialitatea surselor de informare, textul normativ obligă la asumarea răspunderii pentru corectitudinea informaţiilor furnizate. Cu alte cuvinte, legiuitorul instituie o prezumţie relativă cu privire la corectitudinea informaţiilor transmise prin mijloacele de comunicare în masă, dar această prezumţie poate fi răsturnată prin dezvăluirea autorului acestor informaţii şi al conţinutului lor.

Alin. (6) al art. 7 din Legea nr. 504/2002 stabileşte că dezvăluirea unei surse de informare poate fi dispusă de instanţele judecătoreşti numai dacă aceasta este necesară pentru apărarea siguranţei naţionale sau a ordinii publice, precum şi în măsura în care această dezvăluire este necesară pentru soluţionarea cauzei aflate în faţa instanţei judecătoreşti, atunci când:

a) nu există sau au fost epuizate măsurile alternative la divulgare cu efect similar;

b) interesul legitim al divulgării depăşeşte interesul legitim al nedivulgării.

Dispoziţiile art. 7 alin. (6) fac trimitere la apărarea siguranţei naţionale sau a ordinii publice şi la obţinerea datelor necesare pentru soluţionarea cauzei aflate în faţa instanţei judecătoreşti.

Legea nr. 51/1991 privind siguranţa naţională a României[169] stabileşte că prin siguranţa naţională se înţelege starea de legalitate, de echilibru şi de stabilitate socială, economică şi politică necesară existenţei şi dezvoltării statului naţional român ca stat suveran, unitar, independent şi indivizibil, menţinerii ordinii de drept, precum şi climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor

[169] Publicată în M.Of. nr. 163 din 7 august 1991.

fundamentale ale cetăţenilor, potrivit principiilor şi normelor democratice statornicite de Constituţie.

În legătură cu acest aspect este necesar să precizăm că protejarea surselor de informare ale jurnaliştilor sau realizatorilor de programe este un drept al instanţei de judecată atunci când este vorba de apărarea siguranţei naţionale sau a ordinii publice. De asemenea, tot instanţa de judecată poate să dezvăluie aceste surse atunci când, pentru soluţionarea cauzei, acest lucru devine necesar.

Formularea lit. b) a acestui articol este de natură să creeze confuzii şi să îl pună pe judecător în situaţia de a decide între două interese legitime, atunci când interesul legitim al divulgării depăşeşte interesul legitim al nedivulgării. Pentru orice judecător este extrem de greu să deceleze între legitimitatea divulgării unei informaţii şi legitimitatea nedivulgării acesteia.

Cel de-al doilea membru al triadei din serviciile comunicării în masă, respectiv receptorul informaţiei, este şi el protejat de lege, în primul rând, prin obligaţiile legale ce revin emiţătorului – să emită licenţe audiovizuale, analogice şi digitale, în condiţiile stabilite de lege, să asigure informarea corectă a opiniei publice, să urmărească exprimarea corectă în limba română şi în limbile minorităţilor naţionale, să asigure echidistanţa şi pluralismul opiniilor, să permită transmiterea informaţiilor şi a comunicaţiilor oficiale ale autorităţilor publice cu privire la calamităţi naturale, starea de necesitate sau de urgenţă, starea se asediu ori de conflict armat (potrivit Constituţiei României, în ţara noastră nu există stare de necesitate şi nici stare de conflict armat; Legea noastră fundamentală reglementează starea de urgenţă şi starea de asediu, precum şi agresiunea armată îndreptată împotriva ţării), să asigure protecţia minorilor, apărarea demnităţii umane şi a dreptului la propria imagine (potrivit Constituţiei României, corect ar fi fost ca textul să se refere la art. 26 privitor la viaţa

intimă, familială şi privată), să practice politici nediscriminatorii cu privire la rasă, sex, naţionalitate, religie, convingeri politice şi orientări sexuale, să permită exercitarea dreptului la replică, rectificare şi alte măsuri echivalente, să prezinte comunicări comerciale audiovizuale, inclusiv publicitate, clasare de produse, publicitate electorală şi teleshopping, să beneficieze de sponsorizare, să difuzeze normele şi regulile de reflectare a desfăşurării campaniilor electorale şi a celor pentru referendum, în serviciile de programe audiovizuale în cadrul şi pentru punerea în aplicare a legislaţiei electorale. Totodată, în cadrul responsabilităţii emiţătorului trebuie să fie prezentate răspunderile culturale ale furnizorilor de servicii audiovizuale.

Cel de-al treilea component al triadei media este organul de control al celorlalte două componente, respectiv Consiliul Naţional al Audiovizualului. Potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 504/2002, acesta este autoritate publică autonomă sub control parlamentar şi garantul interesului public în domeniul comunicării audiovizuale. Conform alin. (2) al acestui articol „Consiliul este autoritate unică de reglementare în domeniul serviciilor media audiovizuale în condiţiile şi cu respectarea prevederilor prezentei legi".

Acest text de lege este exagerat prin conţinutul său. Nicio autoritate administrativă autonomă, chiar dacă se află în subordinea Parlamentului, nu-şi poate aroga dreptul de a fi un **legiuitor atotputernic.** Această calitate o are doar Parlamentul şi numai în condiţiile prevăzute de Constituţie. De altfel, textul pe care îl criticăm este contrazis chiar de reglementările legale în materie, respectiv de Legea nr. 41/1994 privind organizarea şi funcţionarea Societăţii Române de Radiodifuziune şi Societăţii Române de Televiziune[170].

Consiliul Naţional al Audiovizualului este numit de Parlament şi se compune din 11 membri: 3 membri sunt

[170] Republicată în M.Of. nr. 636 din 27 decembrie 1999, cu modificările şi completările ulterioare.

propuşi de Senat, 3 membri sunt propuşi de Camera Deputaţilor, 2 membri sunt propuşi de Preşedintele României şi 3 membri de către Guvern. Propunerile au un dublu scop: să ducă la nominalizarea unui candidat pentru un post de titular şi a unui candidat pentru postul de supleant al acestuia.

Potrivit art. 11 alin. (6), cei 11 membri ai Consiliului Naţional al Audiovizualului sunt garanţi ai interesului public şi nu reprezintă autoritatea care i-a propus. În sprijinul acestei aserţiuni legislative nu găsim niciun argument legal, decât de ordin moral. În mod normal, cei propuşi de una din autorităţile publice prezentate sunt nominalizaţi de partidele politice. Ca atare, obligaţia lor de ingratitudine politică ar trebui să funcţioneze mai mult decât cea de ingratitudine faţă de autoritatea publică decizională. Desigur, legea ar trebui să cuprindă, alături de garanţiile morale, şi o serie de sancţiuni juridice, care să asigure echilibrul în funcţionarea acestei autorităţi administrative autonome.

Conducerea Consiliului Naţional al Audiovizualului este asigurată de un preşedinte, asimilat funcţiei de ministru, numit de către Parlament pentru un mandat de 6 ani, dintre membrii Consiliului, la propunerea acestora. În activitatea sa, el este acompaniat de un vicepreşedinte ales prin vot secret de către Consiliu, în prezenţa a cel puţin 9 membri ai acestuia, pentru un mandat egal cu cel al preşedintelui.

Consiliul Naţional al Audiovizualului, în realizarea atribuţiilor sale de control şi supraveghere în domeniul comunicării audiovizuale, are obligaţia să asigure:

a) respectarea exprimării pluraliste de idei şi de opinii în cadrul conţinutului serviciilor media audiovizuale, transmise de furnizorii de servicii media audiovizuale aflaţi sub jurisdicţia României;

b) pluralismul surselor de informare a publicului;

c) încurajarea liberei concurenţe;

d) un raport echilibrat între serviciile de programe cu acoperire naţională şi serviciile locale, regionale ori tematice;

e) protejarea demnităţii umane, a dreptului la propria imagine şi protejarea minorilor;

Menţionăm că şi în acest context protejarea demnităţii umane, a dreptului la propria imagine şi protejarea minorilor are un sens care se abate de la litera şi spiritul Constituţiei. Potrivit art. 30 din Constituţie, alin. (6), libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viaţa particulară a persoanei şi nici dreptul la propria imagine.

Aşa cum se poate observa, textul legal se abate de la procedurile constituţionale, în sensul că exclude din reglementarea constituţională onoarea ca fundament al demnităţii umane şi adaugă problematica protecţiei minorilor. Această completare la Constituţie este superfluă, deoarece dispoziţiile constituţionale, care privesc majorii se aplică şi minorilor. Ca atare, sub acest aspect, ocrotirea persoanelor adulte şi a minorilor este supusă aceloraşi imperative constituţionale. În altă ordine de idei, eliminarea onoarei din perceptele constituţionale este de natură să instituie o discriminare între autorii atentatelor la onoarea persoanei şi victima acestora. Primii se pot prevala de această omisiune legală, iar ceilalţi de conceptul constituţional al demnităţii umane.

În al doilea rând, introducerea în textul acestui articol a protecţiei minorilor este de natură să ducă la ideea că această instituţie ar fi diferită de protecţia demnităţii, a onoarei şi a vieţii private a acestora şi a propriei imagini.

f) protejarea culturii şi a limbii române, a culturii şi limbilor minorităţilor naţionale;

g) transparenţa organizării, funcţionării şi finanţării mijloacelor de comunicare în masă din sectorul audiovizual;

h) transparenţa activităţii proprii;

i) creşterea nivelului de sensibilizare a opiniei publice în legătură cu utilizarea serviciilor media audiovizuale, prin dezvoltarea şi promovarea educaţiei pentru media la nivelul tuturor categoriilor sociale;

j) încurajarea coreglementării şi autoreglementării în domeniul audiovizual;

k) încurajarea furnizorilor de servicii media audiovizuale în vederea asigurării de condiţii ca serviciile furnizate să devină accesibile persoanelor cu deficienţe de văz sau de auz;

l) monitorizarea serviciilor de programe şi a serviciilor media audiovizuale, inclusiv a celor la cerere, în vederea respectării de către acestea a prevederilor legale în materie.

Consiliul Naţional al Audiovizualului emite decizii, instrucţiuni şi recomandări. Aceste acte stabilite de art. 15 din Legea nr. 504/2002 se abat de la regulile privitoare la autorităţile administraţiei publice, în virtutea cărora conducătorii acestora pot emite doar ordine şi instrucţiuni. Este greu de înţeles de ce Consiliul Naţional al Audiovizualului emite alte acte normative sau individuale, respectiv decizii şi recomandări, în condiţiile în care în rolul său intră şi atribuţii de reglementare. Mai mult, dispoziţiile art. 15 alin. (5) şi (6) stabilesc faptul că doar deciziile Consiliului Naţional al Audiovizualului au caracter normativ, în timp ce unele dintre acestea, precum instrucţiunile şi recomandările sunt acte administrative individuale. În acelaşi articol, se precizează că actele cu caracter normativ emise de Consiliul Naţional al Audiovizualului pot fi contestate la instanţa de contencios administrativ de către orice persoană care se consideră prejudiciată de acestea. În schimb, deciziile cu caracter individual nu cunosc nicio reglementare cu privire la contestarea lor în justiţie. Chiar în lipsa unei asemenea precizări legale, persoanele ale căror drepturi sau interese legitime au fost încălcate de această autoritate publică printr-un act administrativ, indiferent de denumirea acestuia, sau prin

nesoluţionarea în termenul legal al unei cereri, sunt îndreptăţite, în temeiul art. 52 din Constituţie să obţină, pe cale judiciară, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului şi repararea pagubei.

Un alt element interesant al funcţionării Consiliului Naţional al Audiovizualului îl reprezintă modul de emitere a deciziilor, instrucţiunilor şi recomandărilor. Acestea se adoptă în prezenţa a cel puţin 8 membri şi cu votul a cel puţin 6 membri prezenţi. În toate cazurile, cu excepţia propunerii de alegere a preşedintelui şi a vicepreşedintelui, votul este deschis, iar exprimarea acestuia este însoţită de motivarea fiecărui membru al Consiliului Naţional al Audiovizualului. Şi această prevedere a legii este neconstituţională deoarece, potrivit art. 36 din Constituţie, nu există nicio obligaţie de motivare a votului în niciuna din situaţiile în care acesta este necesar.

O ultimă precizare cu privire la deciziile Consiliului Naţional al Audiovizualului are în vedere faptul că cele cu caracter individual se comunică celor interesaţi şi intră în vigoare de la data comunicării, dacă nu se prevede altfel. Acest text al alin. (8) al art. 15 din Legea nr. 504/2002 ne ridică două probleme: prima se referă la posibilitatea intrării în vigoare a unui act individual la o altă dată decât cea a comunicării, iar a doua se referă la autoritatea publică aptă să indice o altă dată decât cea a comunicării pentru ca un act administrativ individual să producă efecte juridice.

Răspunsul la ambele întrebări este evident negativ deoarece, potrivit principiilor generale ale dreptului român, niciun act administrativ individual nu poate produce efecte decât de la data comunicării. Răspunderea pentru încălcarea principiului *nemo censetur ignorare legem* revine, în toate cazurile, organului emitent al actului administrativ.

2. Sfera de activitate a Consiliului Naţional al Audiovizualului

Legea nr. 504/2002 introduce în sfera de activitate a Consiliului Naţional al Audiovizualului trei domenii principale:

1. Comunicări comerciale audiovizuale
2. Protecţia minorilor
3. Dreptul la replică

În mod evident, în domeniul comunicării comerciale audiovizuale intră publicitatea televizată şi teleshopping-ul. În virtutea acestei legi, inserarea spoturilor publicitare se poate face, cu unele excepţii, numai între programe. Spoturile publicitare şi de teleshopping sunt permise în cadrul mijloacelor de comunicare în masă, dar ele trebuie să fie uşor de identificat şi trebuie să fie separate de conţinutul editorial. Legea prevede pentru comunicările comerciale audiovizuale, difuzate de servicii media audiovizuale, o serie de condiţii:

a) să poată fi uşor identificate, ca atare, comunicările audiovizuale cu conţinut comercial mascat fiind interzise;

b) să nu facă uz de tehnici subliminale;

c) să nu prejudicieze demnitatea umană;

d) să nu includă nicio formă de discriminare pe motiv de rasă, etnie, naţionalitate, religie, credinţă, handicap, vârstă, sex sau orientare sexuală;

e) să nu aducă ofensă convingerilor religioase sau politice ale telespectatorilor şi radioascultătorilor;

f) să nu stimuleze comportamente dăunătoare sănătăţii sau siguranţei populaţiei;

g) să nu stimuleze comportamente dăunătoare mediului;

h) să nu stimuleze comportamente indecente sau imorale;

i) să nu promoveze, direct sau indirect, practici oculte.

Difuzarea comunicărilor comerciale audiovizuale trebuie să protejeze minorii, situaţie pentru care este necesar:

a) să nu instige în mod direct minorii să cumpere un produs ori un serviciu, prin exploatarea lipsei de experienţă sau a credulităţii acestora;

b) să nu încurajeze, în mod direct, minorii să îşi convingă părinţii sau pe alte persoane să cumpere bunurile ori serviciile care fac obiectul publicităţii;

c) să nu exploateze încrederea specială pe care minorii o au în părinţi, profesori sau alte persoane;

d) să nu prezinte, în mod nejustificat, minori în situaţii periculoase.

Consiliul Naţional al Audiovizualului este dator să vegheze si să nu permită comunicările comerciale audiovizuale cu conţinut comercial mascat. De asemenea, sunt interzise comunicările comerciale audiovizuale pentru băuturi alcoolice, care pot încuraja consumul excesiv al acestora şi îi pot viza în mod special pe minori. Aceluiaşi regim îi sunt supuse reclamele pentru ţigări şi alte produse pe bază de tutun, cele destinate produselor şi tratamentelor medicale disponibile numai pe bază de prescripţie medicală, precum şi cele care aduc atingere intereselor legale ale consumatorilor.

Un al doilea element al sferei de activitate a Consiliului Naţional al Audiovizualului îl constituie protecţia minorilor. Regula generală, în această materie, are în vedere faptul că, în cadrul serviciilor de programe de televiziune şi de radiodifuziune, este interzisă difuzarea acelor programe care pot afecta grav dezvoltarea fizică, mentală sau morală a minorilor, în special programele care conţin pornografie sau violenţă nejustificată. Difuzarea unor asemenea programe este posibilă în cadrul unor restricţii legale, prin codare sau ca efect al altor sisteme de acces condiţionat, care ne asigură că minorii din zona de transmisie, în situaţii normale, nu pot auzi sau vedea emisiunile respective.

Cel de-al treilea element al sferei de activitate al Consiliului Naţional al Audiovizualului se referă la dreptul la

replică. Potrivit art. 40 din Legea nr. 504/2002, este interzisă difuzarea de programe care conţin orice forme de incitare la ură pe considerente de rasă, religie, naţionalitate, sex sau orientare sexuală. În textul Legii fundamentale se precizează, la modul general, că libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viaţa particulară a persoanei şi nici dreptul la propria imagine. În completarea acestui text legal, art. 41 din lege stabileşte că orice persoană fizică sau juridică, indiferent de naţionalitate, ale cărei drepturi sau interese legitime, în special reputaţia şi imaginea publică, au fost lezate prin prezentarea de date inexacte în cadrul unui program, beneficiază de dreptul la replică sau la rectificare. Difuzarea sau acordarea dreptului la replică nu exclude posibilitatea recursului la justiţie.

Aceste texte legale au nevoie de anumite comentarii. În primul rând, este evident că între dispoziţiile art. 30 alin. (6) din Constituţie, care protejează demnitatea, onoarea, viaţa particulară a persoanei şi dreptul la propria imagine şi dispoziţiile art. 40 din Legea nr. 504/2002, care interzice difuzarea de programe care conţin orice forme de incitare la ură pe considerente de rasă, religie, naţionalitate, sex sau orientare sexuală există deosebiri esenţiale.

Mai întâi, considerăm că protecţia unor drepturi fundamentale nu poate asocia prejudicierea demnităţii, a onoarei, a vieţii particulare a persoanei şi nici dreptul la propria imagine cu o formă de incitare pe considerente de rasă, religie, naţionalitate, sex sau orientare sexuală. Între cele două texte constituţionale şi, respectiv, legislative există o diferenţă esenţială. Textul legal se opreşte la incitarea la ură pe considerente de rasă, religie, naţionalitate, sex sau orientare sexuală. De ce oare textul legal nu ar cuprinde toate demersurile textului constituţional, care impune oricărei difuzări de programe orice formă care ar prejudicia demnitatea, onoarea, viaţa particulară a persoanelor şi dreptul la propria

imagine? Este evident faptul că respectarea acestui drept fundamental cuprins în art. alin. (6) este restricţionată de prevederile art. 40 din Legea nr. 504/2002. Nici art. 41 al aceleiaşi legi, care stabileşte că orice persoană fizică sau juridică, indiferent de naţionalitate, ale cărei drepturi sau interese legitime, în special reputaţia şi imaginea publică, au fost lezate prin prezentarea de fapte inexacte în cadrul unui program, beneficiază de dreptul la replică sau rectificare.

Am spus anterior că nici acest text de lege nu salvează exercitarea drepturilor constituţionale, deoarece dreptul la replică sau la rectificare vizează repararea unor drepturi sau interese legitime, în special reputaţia şi imaginea publică.

În primul rând, în acest sens, se are în vedere faptul că libertatea de exprimare se întinde pe o arie mult mai largă decât prevederile cuprinse în art. 41 alin. (1) din Legea nr. 504/2002. În textul articolului constituţional se vorbeşte de protecţia demnităţii, onoarei, vieţii particulare a persoanelor şi de dreptul acestora la propria imagine; în schimb, în alin. (1) din art. 41 al Legii nr. 504/2002 este vorba de încălcarea unor drepturi sau interese legitime, în special, reputaţia şi imaginea publică, texte care nu au un conţinut identic sau, în niciun caz, cel stabilit de Legea fundamentală.

În al doilea rând, atunci când legea vorbeşte de dreptul la replică nu stabileşte şi procedura de exercitare a acestuia şi consecinţele sale juridice, în pofida faptului că în alin. (2) al art. 41 din Legea nr. 504/2002 este prevăzută posibilitatea Consiliului de a adopta o procedură necesară exercitării efective a dreptului la replică sau la rectificare, precum şi orice alte măsuri necesare, inclusiv sancţiuni, în vederea garantării dreptului la replică sau la rectificare într-o limită rezonabilă de timp de la primirea cererii solicitantului. Şi acest text suportă comentarii. Ne aflăm oare în faţa unui drept al Consiliului Naţional al Audiovizualului de a se substitui Parlamentului?

Primul dintre aceste drepturi are în vedere faptul că legea nu face nicio distincţie între dreptul la replică şi dreptul la rectificare, deşi situaţiile sunt diferite. În fapt, orice petent se poate trezi cu un drept la rectificare, deşi el a acţionat pentru exercitarea unui drept la replică. Pe de altă parte, legea nu prevede niciun termen pentru acordarea unui răspuns la dreptul la replică sau la rectificare. Evident, atunci când un asemenea drept este exercitat de o entitate audiovizuală peste 3-7 zile, el nu mai are nicio rezonanţă în opinia publică şi nicio semnificaţie pentru petent. În mod normal, legea ar trebui să prevadă sancţiuni pentru orice întârziere în exercitarea dreptului la replică sau la rectificare.

În al doilea rând, legea prevede că difuzarea rectificării sau acordarea dreptului la replică nu exclude dreptul persoanei lezate de a se adresa instanţei judecătoreşti. Acest drept rămâne în limitele incertitudinii. Pe de o parte, nu ştim ce se întâmplă în cazul în care dreptul petentului la replică sau la rectificare este refuzat de către entitatea audiovizuală. Poate aceasta să se adreseze instanţei judecătoreşti pentru tăcerea administraţiei publice? În mod sigur, acest lucru este posibil, potrivit Constituţiei şi Legii contenciosului administrativ.

O altă întrebare pe care o ridicăm are în vedere dreptul Consiliului Naţional al Audiovizualului de a adopta procedura necesară exercitării efective a dreptului la replică sau la rectificare în vederea garantării exercitării acestor drepturi. În opinia noastră, o asemenea procedură, care instituie o reglementare juridică primară, nu poate intra în competenţa unei autorităţi administrative autonome, oricare ar fi aceasta.

f. Consiliul Concurenţei

Consiliul Concurenţei este reglementat de Legea nr. 21 din 10 aprilie 1996[171]. Scopul acestei legi îl constituie

[171] Legea a fost republicată în M.Of. nr. 742 din 16 august 2005, cu modificările şi completările ulterioare.

protecţia, menţinerea şi stimularea concurenţei şi a unui mediu concurenţial normal, în vederea promovării intereselor consumatorilor. Pentru realizarea acestui scop, legea se aplică actelor şi faptelor, care au sau pot avea ca efect restrângerea, împiedicarea sau denaturarea concurenţei săvârşite de:

a) operatori economici sau asociaţii de agenţi economici – persoane fizice sau juridice – de cetăţenie, respectiv de naţionalitate română sau străină;

b) organele administraţiei publice centrale sau locale, în măsura în care acestea, prin deciziile emise sau prin reglementările adoptate, intervin în operaţiunile de piaţă, influenţând direct sau indirect concurenţa, cu excepţia situaţiilor când asemenea măsuri sunt luate în aplicarea altor legi sau pentru apărarea unui interes public major.

Consiliul Concurenţei, potrivit art. 3 al Legii nr. 21/1996, are misiunea de a administra aplicarea acestei legi, fiind îndrituit să constate practicile anticoncurenţiale şi concentrarea economică.

Consiliul Concurenţei, potrivit art. 16 al Legii nr. 21/1996, este o autoritate administrativă autonomă în domeniul concurenţei, cu personalitate juridică.

Organul colegial de conducere al Consiliului Concurenţei este Plenul acestuia, format din 7 membri: 1 preşedinte, 2 vicepreşedinţi şi 4 consilieri de concurenţă. Preşedintele României este cel care numeşte membrii Plenului Consiliului Concurenţei, la propunerea Colegiului Consultativ al Consiliului Concurenţei. Membrii sunt numiţi pentru un mandat de 5 ani, acesta putând fi reînnoit cel mult o dată.

Legea stabileşte pentru membrii Consiliul Concurenţei o serie de incompatibilităţi. Aceştia nu pot exercita nicio altă activitate profesională sau de consultanţă, cu participarea directă sau prin persoane interpuse, la conducerea sau la administrarea unor entităţi publice ori private sau cu deţinerea de funcţii ori de demnităţi publice, cu excepţia activităţii

didactice din învăţământul superior, de cercetare ştiinţifică şi creaţie literar-artistică. De asemenea, ei nu pot fi experţi sau arbitri într-un proces în faţa instanţelor judecătoreşti.

Asigurarea independenţei membrilor Plenului Consiliului Concurenţei se bazează pe obligaţia de ingratitudine faţă de autoritatea care i-a numit şi pe neatârnarea lor în luarea deciziilor. Plenul Consiliului Concurenţei examinează:

a) rapoartele de investigaţie, cu eventualele obiecţii formulate la acestea şi decide asupra măsurilor de luat;

b) autorizarea concentrărilor economice;

c) punctele de vedere, recomandările şi avizele de formulat în aplicarea dispoziţiilor prezentei legi;

d) proiectele de reglementări propuse spre adoptare;

e) raportul anual asupra situaţiei concurenţei; asupra ajutoarelor de stat.

În exercitarea atribuţiilor sale, Plenul Consiliului Concurenţei adoptă decizii cu majoritatea voturilor membrilor săi. În caz de paritate de voturi, soluţia dată de preşedintele Consiliului Concurenţei este hotărâtoare.

Deciziile adoptate de Plenul Consiliului Concurenţei pot fi atacate, în termen de 30 de zile de la publicare sau, după caz, de la comunicare, în procedura de contencios administrativ, la Curtea de Apel Bucureşti. Sentinţa pronunţată este supusă recursului la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie.

Aşa cum se poate observa, ordinele şi deciziile Consiliului Concurenţei pot dispune anumite măsuri şi aplicarea unor sancţiuni juridice. Aparent, am putea fi în situaţia unei autorităţi administrative jurisdicţionale. În realitate, Consiliul Concurenţei exercită o activitate de control administrativ, care îi este încredinţată printr-o lege organică. În desfăşurarea activităţii sale, acesta acţionează ca o autoritate administrativă autonomă de control în vederea constatării modului în care Legea Concurenţei este respectată şi a stabilirii sancţiunilor în cazul încălcării sale. În aceste condiţii, regimul

său juridic este cel al unei autorităţi publice de control şi nu al unei autorităţi jurisdicţionale. Tocmai de aceea, deciziile Plenului Consiliului Concurenţei pot fi atacate în justiţie, pe calea contenciosului administrativ. De altfel, această calitate a Consiliului Concurenţei decurge şi din faptul că misiunea sa principală este aceea de a efectua investigaţii în domeniul său de activitate. Aceste investigaţii pot fi făcute din oficiu, la plângerea unei persoane fizice sau juridice, la cererea operatorilor economici sau a asociaţiilor de operatori economici interesaţi ori la cererea oricăreia dintre autorităţile, instituţiile sau alte organe prevăzute de lege. În rândul acestora din urmă intră Preşedinţia României, comisiile parlamentare, senatorii şi deputaţii, organele administraţiei publice centrale şi locale, organizaţiile profesionale şi sindicatele interesate, inclusiv Camera de Comerţ şi Industrie a României, organizaţiile pentru protecţia consumatorului, precum şi instanţele judecătoreşti şi parchetele organizate pe lângă acestea.

Membrii Consiliului Concurenţei sunt îndrituiţi să constate şi să sancţioneze cu amendă de până la 1% din cifra de afaceri totală contravenţiile prevăzute de Legea Concurenţei. De asemenea, în cazul constatării unor infracţiuni, instanţa judecătorească aplică pedeapsa stabilită de lege.

g. Autoritatea Electorală Permanentă

Autoritatea Electorală Permanentă a fost înfiinţată prin Legea nr. 373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului[172], în scopul asigurării condiţiilor logistice necesare aplicării întocmai a dispoziţiilor legale privitoare la exercitarea dreptului de vot, precum şi a condiţiilor corespunzătoare pentru buna desfăşurare a operaţiunilor electorale.

---

[172] Publicată în M.Of. nr. 887 din 29 septembrie 2004 şi abrogată la data de 12 aprilie 2008 prin Legea nr. 35/2008, publicată în M.Of. nr.196 din 13 martie 2008.

Potrivit art. 63 alin. (1) al Legii nr. 35/2008, Autoritatea Electorală Centrală este o instituţie administrativă autonomă, cu personalitate juridică şi cu competenţă generală, care asigură aplicarea unitară, în intervalul dintre două perioade electorale, a dispoziţiilor legale privind organizarea şi desfăşurarea alegerilor sau a altor consultări cu caracter naţional sau local. Autoritatea Electorală Permanentă urmăreşte şi sprijină dotarea secţiilor de votare cu logistica necesară, precum şi realizarea operaţiunilor specifice în intervalul dintre două perioade electorale. Alin. (2) al aceluiaşi articol precizează că perioada electorală reprezintă intervalul de timp care începe la data aducerii la cunoştinţă publică a zilei alegerilor şi se încheie odată cu comunicarea oficială a rezultatului scrutinului. Perioada electorală cuprinde, deci, potrivit legii, intervalul de timp dintre data aducerii la cunoştinţa publică a zilei alegerilor şi data începerii campaniei electorale, campania electorală, desfăşurarea efectivă a votării, numărarea şi centralizarea voturilor, stabilirea rezultatului votării, atribuirea mandatelor şi publicarea rezultatului alegerilor în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Din receptarea acestui text se desprinde, în primul rând, faptul că această Autoritate Electorală Permanentă este inutilă, deoarece scopul său este realizat în practică, potrivit Legii administraţiei publice, de către primari, celelalte autorităţi ale administraţiei publice locale şi instanţele electorale. Acestea sunt cei care asigură condiţiile logistice necesare exercitării dreptului de vot şi a celor necesare pentru buna desfăşurare a operaţiunilor electorale. La prestaţia autorităţilor administraţiei publice locale se adaugă contribuţia decisivă a birourilor electorale, a partidelor politice reprezentate în acestea, a instanţelor judecătoreşti implicate în contenciosul electoral.

Din punct de vedere strict juridic, din textul legii rezultă că Autoritatea Electorală Permanentă este competentă să acţioneze în intervalul dintre perioade electorale, acesta fiind

cuprins între data comunicării rezultatelor unui scrutin electoral şi data declanşării celui următor.

Este greu de înţeles ce face această autoritate publică în intervalul dintre două campanii electorale în condiţiile în care atribuţiile sale vizează intervenţii în procesul electoral, care dublează acţiunile agenţilor locali. În aceste condiţii ne întrebăm dacă o autoritate electorală centrală poate înlocui autorităţile administraţiei publice locale în ceea ce priveşte asigurarea logisticii necesare asigurării alegerilor, modul de stabilire a localurilor secţiilor de votate şi a sediilor birourilor electorale etc.

În opinia noastră, sistemele electorale care funcţionează în România dispun de suficiente mijloace necesare unei bune organizări şi desfăşurări a alegerilor, ele sunt supuse unui control ierarhic superior şi unui control judecătoresc. În aceste condiţii, apreciem că Autoritatea Electorală Permanentă dublează eforturile autorităţilor administraţiei publice locale şi nu poate suplini rolul acestora, chiar şi atunci când ar fi cazul, deoarece mijloacele de care dispune sunt insuficiente.

În altă ordine de idei, între dispoziţiile alin. (1) şi (2) ale art. 63 din Legea nr. 35/2008 există o diferenţă inacceptabilă de limbaj. Astfel, în primul alineat se face vorbire de rolul Autorităţii Electorale Permanente în alegeri sau alte consultări cu caracter naţional sau local, ceea ce ne poate duce cu gândul la referendumuri naţionale sau locale. Aşezarea conjuncţiei „sau" între cele două procese electorale este de natură să producă anumite confuzii între cele două modalităţi de chemare la urne a electoratului. În prima situaţie, a alegerilor, nu ne aflăm în prezenţa unei consultări a corpului electoral, ci a luării unei decizii în cadrul exercitării suveranităţii de către popor prin reprezentanţii săi. În cazul referendumului consultativ, prevederile legii sunt acceptabile, dar în cazul celui obligatoriu, caracterul consultativ al participării electoratului la urne nu mai există.

În sfârşit, în ceea ce priveşte utilitatea acestei autorităţi administrative autonome ne întrebăm ce face aceasta în intervalul dintre două campanii electorale. Potrivit legii, atribuţiile sale, în această perioadă, sunt exercitate împreună cu alte ministere. Oare această atribuţie nu este mai la îndemâna ministerelor respective? În opinia noastră, este clar faptul că Autoritatea Electorală Permanentă în orice perioadă îşi păstrează poziţia de instituţie parazitară, atâta vreme cât atribuţiile sale în materie de iniţiativă legislativă pot fi promovate de Guvern, de deputaţi, de senatori sau de cetăţeni.

Potrivit legii, conducerea Autorităţii Electorale Permanente este încredinţată unui preşedinte cu rang de ministru, ajutat de doi vicepreşedinţi cu rang de secretar de stat. Grupurile parlamentare propun în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului diferite personalităţi cu experienţă în domeniul juridic sau administrativ pentru a fi desemnate în funcţie de preşedinte al acestui organism. Candidatul care întruneşte majoritatea voturilor deputaţilor şi senatorilor devine preşedinte al Autorităţii Electorale Permanente. Cei doi vicepreşedinţi cu rang de secretar de stat sunt numiţi de către Preşedintele României, respectiv de către Primul-ministru. În plus, Autoritatea Electorală Permanentă are un aparat propriu de specialitate, care, în niciun caz, nu poate acoperi activitatea de control în procesul electoral la nivelul întregii ţări. Cu toate acestea, ca orice autoritate administrativă care nu are obiect clar de activitate, ea îşi completează competenţele recurgând la atribuţii care intră în sfera de activitate a altor autorităţi publice.

h. Agenţia Naţională de Integritate

1. Organizarea Agenţiei Naţionale de Integritate

Cea mai recentă autoritate administrativă autonomă o constituie Agenţia Naţională de Integritate, înfiinţată prin

Legea nr. 144/2007, republicată[173]. Personalul Agenţiei este format din preşedintele Agenţiei, vicepreşedintele Agenţiei, inspectori de integritate, funcţionari publici şi personal contractual. Conducerea Agenţiei este încredinţată preşedintelui, care este ajutat de un vicepreşedinte, numiţi de Senat, pentru un mandat de 4 ani, pe bază de concurs, organizat de Consiliul Naţional de Integritate.

Pentru a deţine funcţia de preşedinte, vicepreşedinte sau de inspector de integritate, potrivit art. 19 al Legii nr. 144/2007, se cer a fi îndeplinite cumulativ următoarele condiţii:

a) cetăţenia română;

b) capacitate deplină de exerciţiu;

c) studii superioare juridice sau economice atestate în condiţiile legii;

d) lipsa calităţii de membru de partid al unei formaţiuni sau alianţe politice, în ultimii 3 ani[174];

e) nu a fost agent sau colaborator al serviciilor de informaţii înainte de anul 1990, nu a fost şi nu este lucrător operativ, inclusiv acoperit, informator sau colaborator al serviciilor de informaţii;

f) nu a fost condamnat pentru infracţiuni săvârşite cu intenţie, pentru care nu a intervenit reabilitarea, şi care îl fac incompatibil cu funcţia de demnitate publică, şi nu are cazier penal;

g) este apt din punct de vedere medical şi psihologic pentru exercitarea funcţiei.

---

[173] Legea nr. 144/2007 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale de Integritate a fost republicată în M.Of. nr. 535 din 3 august 2009 şi a fost modificată şi completată prin Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcţiilor şi demnităţilor publice, pentru modificarea şi completarea Legii nr. 144/2007, publicată în M.Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010.

[174] Menţionăm că o persoană fizică nu poate fi membru al unei alianţe politice. Membrii acesteia pot fi doar partidele politice.

Dovedirea acestor condiţii la numirea în funcţie nu este supusă niciunei verificări din partea unei autorităţi publice competente. Candidatul face dovada îndeplinirii condiţiilor cerute de art. 19 alin. (2) cu o declaraţie pe propria răspundere, autentificată de un notar public. Ulterior, în 10 zile de la expirarea termenului de depunere a candidaturilor, condiţiile privitoare la candidatură sunt verificate de Consiliul Naţional de Integritate.

Este surprinzător faptul că astfel de condiţii nu sunt cerute în toate cazurile care privesc ocuparea unei funcţii publice şi mai ales certificarea lor de către autorităţile publice competente.

Preşedintele şi vicepreşedintele încetează să-şi mai exercite mandatul în caz de:

a) demisie;

b) incapacitatea managerială, constatată de o comisie alcătuită din 5 membri desemnaţi de Consiliu, la propunerea preşedintelui Consiliului;

c) condamnarea definitivă pentru săvârşirea unei infracţiuni;

d) constatarea nerespectării dispoziţiilor legale privind conflictul de interese, regimul incompatibilităţilor sau când se dispune confiscarea unei părţi din avere sau a unui bun determinat;

e) neîndeplinirea oricăreia dintre condiţiile cerute de art. 19 alin. (2) pentru a candida.

Eliberarea din funcţie se face prin hotărâre a Senatului României.

Preşedintele Agenţiei îndeplineşte atribuţii preponderent administrative legate de activitatea curentă şi asigură întocmirea strategiei procedurilor de evaluare a averii, a conflictelor de interese şi a incompatibilităţilor de către Agenţie, ţinând seama şi de recomandările Consiliului.

În exercitarea atribuţiilor sale, preşedintele Agenţiei emite ordine şi instrucţiuni, care se supun regimului specific al actelor administrative.

Vicepreşedintele Agenţiei exercită atribuţiile care îi sunt încredinţate prin lege ori de Preşedintele Agenţiei. Consiliul Naţional de Integritate face parte din conducerea Agenţiei, fiind un organ reprezentativ, aflat sub controlul parlamentar al Senatului, dar care nu are o activitate permanentă.

Componenţa Consiliului este aprobată de Senat, şi din acest organism reprezentativ fac parte :

a) câte un membru desemnat de fiecare grup parlamentar din Senat, plus grupul minorităţilor naţionale din Camera Deputaţilor;

b) un reprezentant al Ministerului Justiţiei şi un reprezentant al Ministerului Finanţelor Publice;

c) un reprezentant al Asociaţiei Naţionale a Consiliilor Judeţene din România, desemnat de adunarea generală, potrivit statutului;

d) un reprezentant al Asociaţiei Municipiilor din România, desemnat de adunarea generală, potrivit statutului;

e) un reprezentant al Asociaţiei Oraşelor din România, desemnat de adunarea generală, potrivit statutului;

f) un reprezentant al Asociaţiei Comunelor din România, desemnat de adunarea generală, potrivit statutului;

g) un reprezentant al înalţilor funcţionari publici şi un reprezentant al funcţionarilor publici, desemnaţi de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici;

h) un reprezentant desemnat de comun acord de asociaţiile magistraţilor, legal constituite;

i) un reprezentant desemnat de organizaţiile societăţii civile legal constituite, cu activitate în domeniul drepturilor omului, juridic sau economico-financiar;

Persoana care urmează a fi numită în funcţia de membru al Consiliului trebuie să îndeplinească următoarele condiţii:

a) este cetăţean român;

b) are capacitate deplină de exerciţiu;

c) are studii superioare atestate în condiţiile legii;

d) nu a fost agent sau colaborator al serviciilor de informaţii înainte de anul 1990, nu a fost şi nu este lucrător operativ, inclusiv acoperit, informator sau colaborator al serviciilor de informaţii;

e) nu s-a constatat în mod definitiv că s-a aflat într-o stare de incompatibilitate, în conflict de interese sau că ar fi existat diferenţe semnificative mai mari de 10.000 euro;

f) nu a fost condamnat pentru infracţiuni săvârşite cu intenţie, pentru care nu a intervenit reabilitarea, şi nu are cazier fiscal;

g) este apt din punct de vedere medical şi psihologic pentru exercitarea funcţiei.

În acest caz, numai dovada îndeplinirii condiţiei prevăzute la lit. d) se face printr-o declaraţie pe propria răspundere, autentificată de un notar public.

Membrii Consiliului aleg din rândul lor preşedintele Consiliului, prin vot secret, cu majoritate absolută de voturi.

Mandatul membrilor Consiliului poate înceta, înainte de termen, prin revocare de către Senat, pentru neîndeplinirea atribuţiilor legale, prin demisie sau deces. Absenţa nemotivată de la 3 şedinţe consecutive este asimilată cu neîndeplinirea atribuţiilor legale.

Consiliul îndeplineşte o serie de atribuţii legale de organizare şi conducere a Agenţiei, aprobând principalele acte impuse de aceste activităţi. În exercitarea atribuţiilor sale, Consiliul adoptă hotărâri cu votul majorităţii simple.

2. Funcţionarea Agenţiei Naţionale de Integritate

Scopul Agenţiei Naţionale de Integritate este definit de art. 8 alin. (1) al Legii nr. 176/2010. Potrivit acestor dispoziţii legale, Agenţia acţionează pentru asigurarea integrităţii în

exercitarea demnităţilor şi funcţiilor publice şi prevenirea corupţiei instituţionale, prin exercitarea de responsabilităţi în evaluarea declaraţiilor de avere, a datelor şi a informaţiilor privind averea, precum şi a modificărilor patrimoniale intervenite, a incompatibilităţilor şi a conflictelor de interese potenţiale în care se pot afla persoanele care îndeplinesc funcţii şi demnităţi publice.

Persoanele vizate de această lege, pe durata exercitării demnităţilor publice sau funcţiilor publice, sunt stabilite de art. 1 al Legii nr. 176/2010 şi ele au obligaţia ca la preluarea demnităţii sau a funcţiei publice, ca şi la încetarea mandatului sau la încetarea activităţii, să depună declaraţii de avere şi declaraţii de interese. În rândul acestora intră următoarele categorii de persoane:

1. Preşedintele României;

2. consilierii prezidenţiali şi consilierii de stat;

3. preşedinţii Camerelor Parlamentului, deputaţii şi senatorii;

4. membrii din România în Parlamentul European şi membrii în Comisia Europeană din partea României;

5. Primul-ministru, membrii Guvernului, secretarii de stat, subsecretarii de stat, asimilaţii acestora, precum şi consilierii de stat din aparatul de lucru al Primului-ministru;

6. membrii Consiliului Superior al Magistraturii;

7. judecătorii, procurorii, magistraţii-asistenţi, asimilaţii acestora, precum şi asistenţii judiciari;

8. personalul auxiliar de specialitate din cadrul instanţelor judecătoreşti şi parchetelor;

9. judecătorii Curţii Constituţionale;

10. membrii Curţii de Conturi şi personalul cu funcţii de conducere şi de control din cadrul acesteia;

11. preşedintele Consiliului Legislativ şi preşedinţii de secţie;

12. Avocatul Poporului şi adjuncţii săi;

13. preşedintele şi vicepreşedintele Autorităţii Naţionale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal;

14. membrii Consiliului Concurenţei;

15. membrii Colegiului Consiliului Naţional pentru Studierea Arhivelor Securităţii;

16. membrii Comisiei Naţionale a Valorilor Mobiliare;

17. membrii Consiliului Economic şi Social;

18. membrii Consiliului Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor;

19. membrii Consiliului Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private;

20. membrii Consiliului Naţional pentru Combaterea Discriminării;

21. membrii Consiliului Naţional al Audiovizualului;

22. membrii consiliilor de administraţie şi ai comitetelor directoare ale Societăţii Române de Radiodifuziune şi ale Societăţii Române de Televiziune;

23. preşedintele şi vicepreşedintele Agenţiei Naţionale de Integritate, precum şi membrii Consiliului Naţional de Integritate;

24. directorul general şi membrii consiliului director al Agenţiei Naţionale de Presă AGERPRES;

25. directorul Serviciului Român de Informaţii, prim-adjunctul şi adjuncţii săi;

26. directorul Serviciului de Informaţii Externe şi adjuncţii săi;

27. personalul diplomatic şi consular;

28. directorul Serviciului de Protecţie şi Pază, prim-adjunctul şi adjunctul său;

29. directorul Serviciului de Telecomunicaţii Speciale, prim-adjunctul şi adjuncţii săi;

30. aleşii locali;

31. persoanele cu funcţii de conducere şi de control, precum şi funcţionarii publici, inclusiv cei cu statut special,

care îşi desfăşoară activitatea în cadrul tuturor autorităţilor publice centrale ori locale sau, după caz, în cadrul tuturor instituţiilor publice;

32. persoanele cu funcţii de conducere şi de control din cadrul unităţilor sistemului de învăţământ de stat şi unităţilor de stat din sistemul de sănătate publică;

33. personalul încadrat la cabinetul demnitarului în administraţia publică centrală, precum şi personalul încadrat la cancelaria prefectului;

34. membrii consiliilor de administraţie, ai consiliilor de conducere sau ai consiliilor de supraveghere, precum şi persoanele care deţin funcţii de conducere în cadrul regiilor autonome de interes naţional sau local, companiilor şi societăţilor naţionale sau, după caz, societăţilor comerciale la care statul sau o autoritate a administraţiei publice locale este acţionar majoritar sau semnificativ;

35. guvernatorul, prim-viceguvernatorul, viceguvernatorii, membrii consiliului de administraţie, angajaţii cu funcţii de conducere ai Băncii Naţionale a României, precum şi personalul din conducerea băncilor la care statul este acţionar majoritar sau semnificativ;

36. personalul instituţiilor publice, inclusiv personalul angajat cu contract individual de muncă, implicat în realizarea procesului de privatizare, precum şi personalul instituţiilor şi autorităţilor publice, inclusiv personalul angajat cu contract individual de muncă, care administrează sau implementează programe ori proiecte finanţate din fonduri externe sau din fonduri bugetare;

37. preşedinţii, vicepreşedinţii, secretarii şi trezorierii federaţiilor şi confederaţiilor sindicale;

38. prefecţii şi subprefecţii;

39. candidaţii pentru funcţiile de Preşedinte al României, deputat, senator, consilier judeţean, consilier local, preşedinte al consiliului judeţean sau primar.

40. persoanele care sunt numite în funcţie de Preşedintele României, de Parlament, de Guvern sau de Primul-ministru, cu excepţia celor care ocupă funcţii, aparţinând cultelor religioase.

Declaraţiile de avere se completează de persoana în cauză, pe proprie răspundere şi cuprind date referitoare la averea titularului şi a familiei sale, precizându-se bunurile imobile (terenuri, clădiri), bunurile mobile (autovehicule / autoturism, tractoare, maşini agricole, şalupe, iahturi şi alte mijloace de transport care sunt supuse înmatriculării, metale preţioase, bijuterii, obiecte de artă şi de cult, colecţii de artă şi numismatică, obiecte care fac parte din patrimoniul cultural naţional sau universal, a căror valoare însumată depăşeşte 5.000 de euro, bunurile mobile, a căror valoare depăşeşte 3.000 de euro fiecare, şi bunurile imobile înstrăinate în ultimele 12 luni), activele financiare, datoriile şi cadourile, serviciile sau avantajele primite gratuit sau subvenţionate în raport cu valoarea lor de piaţă, veniturile declarantului şi ale membrilor de familie, realizate în ultimul an fiscal încheiat.

Bunurile precizate în anexa nr. 1 a Legii nr. 176/2010 se declară chiar dacă se află în străinătate de către cel care ocupă demnitatea sau funcţia publică, făcându-se referire şi la bunurile deţinute de membrii familiei sale. În sensul acestei legi, prin familie se înţelege soţul/ soţia şi copiii aflaţi în întreţinere.

Declaraţiile de interese se întocmesc potrivit anexei nr. 2 a Legii nr. 176/2010 şi cuprind funcţiile şi activităţile care pot genera conflicte de interese. În rândul acestora intră calitatea de acţionar la societăţi comerciale, instituţii de credit, grupuri de interese economice, precum şi cea de membru în asociaţii, fundaţii sau alte organizaţii neguvernamentale, precizându-se numărul de părţi sociale sau de acţiuni şi valoarea totală a acestora. De asemenea, se menţionează calitatea de membru în asociaţiile profesionale sau/şi sindicale, în organele de conducere, administrare şi control, retribuite sau neretribuite,

din cadrul partidelor politice. O categorie distinctă de precizări se referă la contractele, inclusiv de asistenţă juridică, consultanţă şi civile. Şi în acest caz se are în vedere soţul sau soţia, precum şi rudele de gradul I, respectiv părinţii şi copiii.

În vederea realizării rolului său, Agenţia Naţională de Integritate, are ca principală funcţie evaluarea declaraţiilor de avere, pe care le primeşte în copie de la depozitarul acestora, a datelor şi informaţiilor privind averea existentă, precum şi a modificărilor patrimoniale intervenite, a conflictelor de interese şi a incompatibilităţilor.

În vederea realizării rolului său, Agenţia Naţională de Integritate acţionează din oficiu sau la sesizarea oricărei persoane fizice sau juridice.

Agenţia se autosesizează :

a) pe baza unui raport de sesizare, întocmit de preşedintele Agenţiei;

b) pe baza unei note întocmite de inspectorul de integritate, aprobată de conducerea inspectorilor de integritate; dacă propunerea este respinsă, decizia finală aparţine preşedintelui Agenţiei.

Sesizarea Agenţiei făcută cu rea-credinţă atrage răspunderea juridică a autorului sesizării.

a) Evaluarea averii. Această operaţiune este realizată de inspectorii de integritate, în trei etape. Prima are loc până la informarea persoanei care face obiectul evaluării, a doua se desfăşoară după acest moment, iar a treia încheie ciclul evaluării.

În prima etapă, inspectorul de integritate desfăşoară diferite proceduri administrative, în cadrul cărora se raportează numai la informaţiile publice. În cea de-a doua etapă, persoana a cărei avere se evaluează este invitată pentru a-şi prezenta punctul său de vedere. În această etapă pot fi utilizate şi datele şi informaţiile solicitate persoanelor fizice sau juridice, care nu sunt publice. Aceste date sau informaţii sunt prezentate

persoanei invitate, sub sancţiunea nulităţii. În vederea clarificării situaţiei, în această fază, poate avea loc şi o expertiză extrajudiciară, cu acordul persoanei a cărei avere este supusă evaluării. În cea de-a treia etapă, inspectorul de integritate poate constata existenţa unor diferenţe semnificative (o diferenţă de peste 10.000 de euro), între modificările intervenite în avere pe durata exercitării demnităţilor sau funcţiilor publice şi veniturile realizate în această perioadă sau poate constata că nu există asemenea diferenţă ori că ele sunt inferioare sumei de 10.000 de euro sau echivalentului în lei al acestei sume. În primul caz, inspectorul de integritate întocmeşte un raport de evaluare, pe care îl comunică persoanei a cărei avere a fost evaluată, şi după caz, organelor fiscale, celor de urmărire penală şi celor disciplinare şi organelor de cercetare a averilor, în vederea luării măsurilor ce se impun, potrivit legii. În al doilea caz, inspectorul de integritate întocmeşte un raport de evaluare prin care constată că nu există diferenţe semnificative în privinţa averii deţinute. Acest raport se transmite persoanei a cărei avere a fost evaluată.

Raportul inspectorului de integritate prin care se constată existenţa unor diferenţe semnificative în evaluarea averii duce la instituirea unei stări de incompatibilitate, el putând fi contestat la instanţa de contencios administrativ.

b) Evaluarea conflictelor de interese şi a incompatibilităţilor. În această procedură, inspectorul de integritate poate constata existenţa unui conflict de interese sau a unor incompatibilităţi, situaţie în care informează persoana în cauză şi o invită pentru a prezenta un punct de vedere. Neprezentarea la Agenţie nu opreşte cursul procedurii. În final, inspectorul de integritate întocmeşte un raport de evaluare, în care precizează elementele de identificare a conflictului de interese sau a incompatibilităţii. Raportul se comunică persoanei în cauză şi, după caz, organelor de urmărire penală şi celor disciplinare.

Raportul de evaluare poate fi contestat în termen de 15 zile de la primirea acestuia, la instanţa de contencios administrativ. Dacă nu s-a făcut o asemenea contestaţie, în termen de 15 zile, Agenţia sesizează, în termen de 6 luni, organele competente pentru declanşarea procedurii disciplinare, precum şi, dacă este cazul, instanţa de contencios administrativ, în vederea anulării actelor emise, adoptate sau întocmite cu încălcarea prevederilor legale privind conflictul de interese.

În cazul în care nu se constată existenţa unui conflict de interese sau a unei incompatibilităţi, se întocmeşte un raport de evaluare în acest sens, care se comunică persoanei care a fost evaluată.

Legea mai precizează că actele juridice sau administrative încheiate direct sau prin persoane interpuse, cu încălcarea dispoziţiilor legale privind conflictul de interese, sunt lovite de nulitate absolută.

Reglementarea juridică a procedurii de evaluare a declaraţiei de avere, a conflictului de interese şi a incompatibilităţilor este situată la graniţa dintre procedurile administrative şi cele judiciare. Multe dintre elementele de procedură privitoare la asigurarea integrităţii şi transparenţei în exercitarea funcţiilor şi demnităţilor publice sunt specifice activităţilor administrative jurisdicţionale şi celor judiciare. Cu toate acestea, ţinându-se seama de faptul că ele nu au efectul procedurilor judiciare sau administrativ-jurisdicţionale putem considera că ne aflăm în sfera dreptului administrativ necontencios. Acest lucru rezultă în special din faptul că activitatea Agenţiei Naţionale de Integritate este o activitate administrativă de constatare a unor abateri de la lege, care în opinia noastră pot fi disciplinare, administrative sau penale, şi urmează să fie stabilite definitiv pe cale judecătorească sau administrativă. În mod obişnuit, antrenarea răspunderii juridice nu poate interveni în lipsa unei definiri adecvate a faptului ilicit care stă la baza acesteia. În cazul nostru, legiuitorul nu a fost

preocupat de definirea conflictului de interese sau a incompatibilității. Acestea sunt decelate de inspectorii de integritate din stări de fapt, declarații sau informații furnizate de diferiți autori. O definire a acestor concepte ar fi necesară pentru a-i permite judecătorului să dea o soluție judecătorească justă și echitabilă, ținând seama de faptul că o anumită încălcare a legii generează o anumită formă a răspunderii juridice, cu consecințe diferite de la o ramură de drept la alta.

Agenția Națională de Integritate a fost constituită ca o autoritate administrativă autonomă, menită să limiteze și să prevină faptele de corupție din sfera activității statale. La baza activității Agenției Naționale de Integritate stau trei declarații ale celui care nu îndeplinește sau a îndeplinit o funcție publică menționată în art. 1 al Legii nr. 176/2010. În rândul acestora intră declarațiile de avere, declarațiile privitoare la conflictele de interese și la incompatibilități. În toate cele trei situații ne situăm în preajma unor manifestări subiective de voință, care ar putea să ducă la constatarea Agenției privind nefundamentarea acestora.

Aceste remedieri juridice nu sunt nici eficiente și nici eficace pentru prevenirea și combaterea faptelor de corupție. Ele pot fi acoperite prin interpuși, prin declarații care ascund adevărul sau prin omisiuni referitoare la diferite incompatibilități. Marea majoritate a problemelor care apar în aceste cauze au în vedere faptul că declarațiile de avere ascund datele reale cu privire la bunurile pe care le deține titularul declarației. Acestea pot aparține, din punct de vedere formal, unor rude sau altei persoane interpuse, înlăturându-se, pe această cale, posibilitatea determinării adevăratului proprietar.

La fel se întâmplă lucrurile și atunci când este vorba de conflicte de interese. Rolul conflictelor de interese este acela de a-l determina pe cel care deține o demnitate sau o funcție publică să nu-și folosească autoritatea pentru a dobândi bunuri sau alte avantaje materiale prin utilizarea acesteia. Și aici, rolul

intermediarilor şi rolul utilizării autorităţii, demnităţii sau funcţiei publice sunt greu de dovedit.

În cazul incompatibilităţilor, dovada acestora este mai uşor de făcut, deoarece probaţiunea comportă confruntarea funcţiilor pe care le deţine persoana în cauză. În acest caz, soluţionarea conflictului de interese este lăsată la dispoziţia titularului demnităţii sau funcţiei publice care urmează să aleagă între aceasta şi funcţia cu care este incompatibil.

Aceste remedii juridice nu sunt de natură să elimine corupţia atâta vreme cât nu atacă izvoarele profunde ale acestui fenomen. Aşa cum practica o dovedeşte, marea majoritate a faptelor de corupţie se petrece în domeniul administraţiei publice. Aici, au loc achiziţii publice trucate, aici se încasează comisioane ilegale, aici se petrec abuzuri de putere, la baza lor situându-se, adeseori, interese politice, care sacrifică respectarea legii.

În opinia noastră, la baza acestor fenomene infracţionale se află politizarea nepermisă a administraţiei publice. În ultima vreme, asistăm, tot mai mult, la o ocupare a funcţiilor şi demnităţilor publice pe baze discreţionare legate de interesele partidelor politice. Practic, nu există primar sau alt funcţionar public care să nu fie implicat în sfera de acţiune a unui partid politic. Din această implicare politică rezultă şi interesele partidelor politice şi chiar satisfacerea acestora. Putem spune că astăzi asistăm la o adevărată dictatură a primarilor care în activitatea lor reuşesc să determine convulsia electorală a maselor şi chiar ocuparea funcţiilor parlamentare sau guvernamentale, fără a mai vorbi de cele din administraţia publică centrală sau locală.

Evident, soluţia care se impune pentru a se ajunge la normalitate, pentru descătuşarea administraţiei publice de interesele politice care o sufocă şi o subjugă o constituie depolitizarea acesteia şi transformarea ei într-o magistratură

similară celei judecătoreşti, aşa cum preconiza P. Carp cu două secole în urmă.

i. Consiliul Suprem de Apărare a Ţării

Potrivit art. 119 din Constituţie, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării este definit ca o autoritate a administraţiei publice care organizează şi coordonează unitar activităţile care privesc apărarea ţării şi securitatea naţională, participarea la menţinerea securităţii internaţionale şi la apărarea colectivă în sistemele de alianţă militară, precum şi la acţiuni de menţinere sau de restabilire a păcii. El a fost înfiinţat în baza Legii nr. 39/1990[175] şi în prezent activitatea sa este reglementată de Legea nr. 415/2002[176]. Primul articol al Legii nr. 415/2002 privind organizarea şi funcţionarea Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, recurgând la detalierea prevederilor constituţionale, stabileşte că este o autoritate administrativă autonomă învestită cu organizarea şi coordonarea unitară a activităţilor care privesc apărarea ţării şi siguranţa naţională.

Această autoritate administrativă autonomă este supusă controlului parlamentar. În cadrul înfăptuirii acestui control, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării prezintă Parlamentului, anual sau la cererea comisiilor parlamentare de specialitate, rapoarte asupra activităţii desfăşurate.

Consiliul Suprem de Apărare a Ţării se compune din Preşedintele României, în calitate de Preşedinte, din vicepreşedinţi şi membri. Funcţiile de vicepreşedinţi sunt îndeplinite de preşedintele Senatului şi Primul-ministru. În rândul membrilor Consiliului Suprem de Apărare a Ţării intră: ministrul apărării naţionale, ministrul administraţiei şi internelor, ministrul afacerilor externe, ministrul justiţiei, ministrul economiei, comerţului şi mediului de afaceri,

---

[175] Publicată în M.Of. nr. 142 din 13 decembrie 1990.

[176] Publicată în M.Of. nr. 494 din 10 iulie 2002, cu modificările ulterioare.

ministrul finanţelor publice, directorul Serviciului Român de Informaţii, directorul Serviciului de Informaţii Externe, Şeful Statului Major General şi consilierul prezidenţial pentru securitate naţională.

Lucrările Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, care se desfăşoară de regulă trimestrial, sunt conduse de Preşedintele României, iar în lipsa acestuia, de un vicepreşedinte. La şedinţe pot participa, în funcţie de natura problemelor discutate, şi invitaţi.

În exercitarea atribuţiilor sale, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării beneficiază de un secretariat, care funcţionează în cadrul Administraţiei Prezidenţiale, fiind coordonat de secretarul Consiliului Suprem de Apărare a Ţării. În exercitarea atribuţiilor sale, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării emite hotărâri.

j. Serviciul Român de Informaţii

Legea nr. 14/1992[177] prevede că Serviciul Român de Informaţii este organul de stat specializat în domeniul informaţiilor privitoare la siguranţa naţională a României. Activitatea acestui organ este organizată, îndrumată şi controlată de Consiliul Suprem de Apărare a Ţării.

Activitatea Serviciului Român de Informaţii, ca şi a Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, este controlată de Parlament anual sau când acesta hotărăşte. Pentru efectuarea controlului parlamentar, cele două Camere ale Parlamentului instituie a comisie comună. Obiectivele Serviciului Român de Informaţii sunt următoarele:

1) organizează şi execută activităţi pentru culegerea, verificarea şi valorificarea informaţiilor necesare cunoaşterii, prevenirii şi contracarării oricăror acţiuni care constituie, potrivit legii, ameninţări la adresa siguranţei naţionale a României;

---

[177] Publicată în M.Of. nr. 33 din 3 martie 1992.

2) asigură apărarea secretului de stat şi prevenirea scurgerii de informaţii care, potrivit legii, nu pot fi divulgate;

3) organizează şi execută transportul corespondenţei oficiale cu caracter de secret de stat pe întreg teritoriul ţării;

4) verifică şi oferă date cu privire la persoanele care urmează să ocupe funcţii ce presupun accesul la informaţii şi activităţi cu caracter de stat sau care, potrivit legii, nu pot fi divulgate la cererea conducătorului instituţiei publice, regiei autonome sau al societăţii comerciale. Nu sunt supuşi acestei proceduri judecătorii, procurorii, funcţionarii publici ai Ministerului Apărării Naţionale, Ministerului Justiţiei, Serviciului de Informaţii Externe şi Serviciului de Protecţie şi Pază;

5) acordă, contracost, asistenţă de specialitate, la cererea persoanelor fizice şi juridice, pentru apărarea secretelor aflate în posesia acestora şi prevenirea scurgerii de date şi informaţii ce nu pot fi aduse la cunoştinţă publicului.

În vederea realizării acestor obiective, Serviciul Român de Informaţii exercită următoarele atribuţii:

a) execută activităţi informative şi tehnice de prevenire şi combatere a terorismului;

b) exercită, cu aprobarea Biroului executiv, intervenţia antiteroristă asupra obiectivelor atacate sau ocupate de terorişti, în scopul capturării sau anihilării acestora, eliberării ostaticilor şi restabilirii ordinii legale;

c) asigură protecţia antiteroristă a demnitarilor români şi străini, precum şi a altor persoane oficiale, potrivit normelor Consiliului Suprem de Apărare a Ţării. Protecţia antiteroristă poate fi acordată contracost şi altor persoane.

În realizarea atribuţiilor sale, Serviciul Român de Informaţii este autorizat, potrivit legii, să deţină şi să folosească mijloace adecvate pentru obţinerea, verificarea, prelucrarea şi stocarea informaţiilor privitoare la siguranţa naţională.

Organele Serviciului Român de Informaţii nu pot efectua acte de cercetare penală, nu pot lua măsura reţinerii sau arestării preventive şi nu dispun de spaţii proprii de arest. Cu toate acestea, ele pot constata comiterea unei infracţiuni flagrante la regimul siguranţei naţionale, a unui atentat sau act terorist ori a unei tentative sau acte preparatorii la aceste infracţiuni, situaţii în care cadrele Serviciului Român de Informaţii îl pot reţine pe făptuitor pentru a-l preda organelor judiciare competente.

Cu privire la structura organizatorică a Serviciului Român de Informaţii este de reţinut că acest organ este condus de Consiliul director, organ deliberativ compus din director (preşedintele Consiliului, cu rang de ministru, numit de Camera Deputaţilor şi Senat în şedinţă comună, la propunerea Preşedintelui României), primul-adjunct al directorului, precum şi şefii unor unităţi centrale şi teritoriale.

Componenţa Consiliului director se găseşte reflectată în regulamentul de organizare şi funcţionare al Serviciului, iar încadrarea nominală, pe funcţii, o realizează numai directorul.

Conducerea operativă a Serviciului Român de Informaţii este atribuită Biroului executiv, alcătuit din director şi primul-adjunct al directorului. Directorul Serviciului Român de Informaţii este şi preşedintele Biroului executiv.

La numirea în funcţie, directorul Serviciului Român de Informaţii depune în faţa Parlamentului jurământul prevăzut în art. 23 din Legea nr. 14/1992.

În componenţa Serviciului Român de Informaţii mai distingem unităţi şi subunităţi, corespunzătoare specificului activităţilor pe care le desfăşoară şi care pot fi echivalente unor structuri din ministere (departamente, direcţii generale, direcţii etc.). O trăsătură aparte a acestor compartimente constă în aceea că se supun numai conducerii acestora.

Structura, efectivele, mobilizarea rezerviştilor, precum şi Regulamentul de funcţionare a Serviciului Român de Informaţii se aprobă de Consiliul Suprem de Apărare a Ţării.

Personalul Serviciului Român de Informaţii se compune din cadre militare active (permanente) şi salariaţii civili, cu atribuţii operative sau administrative. Personalul operativ îşi desfăşoară activitatea deschis sau acoperit, în raport de nevoile de realizare a siguranţei naţionale. Nu pot activa în Serviciul Român de Informaţii aceia care, făcând parte din structurile represive ale statului totalitar, au comis abuzuri, informatorii şi colaborării securităţii, precum şi foştii activişti ai partidului comunist, vinovaţi de fapte îndreptate împotriva drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului.

Personalul Serviciului Român de Informaţii nu poate face parte din partide sau organizaţii cu caracter politic ori secret, nu poate fi folosit în scopuri politice şi nici nu are voie să întreprindă vreo acţiune care să promoveze sau să lezeze interesele vreunui partid politic, unor persoane fizice ori juridice, cu excepţia cazurilor în care acestea desfăşoară acţiuni care contravin siguranţei naţionale.

k. Serviciul de Informaţii Externe

În cadrul autorităţilor administrative autonome intră şi Serviciul de Informaţii Externe[178]. Acest Serviciu face parte din sistemul naţional de apărare, iar activitatea sa este organizată şi coordonată de Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, căruia îi prezintă rapoarte cu privire la modul de îndeplinire a atribuţiilor ce îi revin.

Ca toate celelalte autorităţi administrative autonome, din domeniul militar care fac parte din sistemul naţional de apărare, şi Serviciul de Informaţii Externe este supus

[178] A se vedea Legea nr. 1/1998 privind organizarea şi funcţionarea Serviciului de Informaţii Externe, republicată în M.Of. nr. 511 din 18 octombrie 2000.

controlului parlamentar, cu respectarea secretului asupra mijloacelor şi surselor de informare. Controlul parlamentar se exercită prin intermediul unei comisii speciale formate din 3 deputaţi şi 2 senatori, aleşi din cadrul comisiilor parlamentare pentru apărare. Reglementarea acestei comisii parlamentare prin lege reprezintă un alt mod de înfrângere a autonomiei regulamentare a Parlamentului, chiar de către autoritatea reprezentativă supremă a poporului român. Este greu de spus de ce legiuitorul a înţeles să reglementeze prin lege componenţa comisiei speciale de control şi să prestabilească proveniența acesteia din cadrul comisiilor pentru apărare, ordine publică şi siguranţă naţională a celor două Camere - art. 3 alin. (1). Aceste precizări legale intră în contradicţie cu prevederile alin. (2) art. 3, care prevăd că organizarea, funcţionarea şi modalităţile de exercitare a controlului se stabilesc printr-o hotărâre comună a celor două Camere. În aceste condiţii, găsim inutile dispoziţiile cuprinse în art. 3 alin. (1) din lege, privitoare la exercitarea controlului parlamentar asupra Serviciului de Informaţii Externe printr-o comisie specială formată din 3 deputaţi si 2 senatori. În plus, Parlamentul îşi abandonează, pe această cale, posibilitatea de a-şi stabili modalităţile de exercitare a controlului parlamentar.

Conducerea Serviciului de Informaţii Externe este încredinţată unui director, cu rang de ministru, numit de Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, la propunerea Preşedintelui României. Mandatul acestuia începe după depunerea jurământului prevăzut de art. 6 alin. (2) din Legea nr. 1/1998. Întreaga activitate a Serviciului de Informaţii Externe, organizarea şi funcţionarea sa sunt supuse directorului, care emite ordine şi instrucţiuni în exercitarea atribuţiilor sale. Directorul are la dispoziţie un organ consultativ, Consiliul director, compus din adjuncţii directorului şi şefii unor unităţi din structura Serviciului de

Informaţii Externe. Şedinţele Consiliului director sunt conduse de director sau de unul din adjuncţii săi, desemnat de acesta.

Activitatea Serviciului de Informaţii Externe cuprinde puţine reglementări legislative, chiar şi controlul parlamentar se reduce la verificarea concordanţei activităţii sale cu Constituţia României şi cu politica statului român. Evident că legiuitorul a omis să precizeze că acest control se extinde şi la concordanţa activităţii Serviciului de Informaţii Externe cu legile României. Toate acestea se datorează faptului că activitatea Serviciului de Informaţii Externe are caracter de secret de stat.

Ca şi în cazul Serviciului Român de Informaţii, şi Serviciul de Informaţii Externe este autorizat ca, în condiţiile legii, să folosească metode, să creeze şi să deţină mijloace adecvate pentru obţinerea, verificarea, evaluarea, valorificarea şi stocarea datelor privitoare la siguranţa naţională. Activitatea secretă a Serviciului de Informaţii Externe este asigurară de prevederile art. 10 alin. (2) din lege, în virtutea cărora sursele de informare, metodele şi mijloacele de muncă nu pot fi dezvăluite faţă de nimeni şi în nicio împrejurare. Este evident că rezultatele activităţii de informare pot fi aduse la cunoştinţă publică, deoarece oricum trebuie să fie cuprinse în rapoartele prezentate Parlamentului şi Consiliului Suprem de Apărare a Ţării.

În cadrul Serviciului de Informaţii Externe lucrează cadre militare şi salariaţi civili. Cadrele militare beneficiază de prevederile actelor normative aplicabile armatei române, iar angajaţii civili sunt supuşi prevederilor legale referitoare la funcţionarii publici.

Întregul personal al Serviciului de Informaţii Externe trebuie să aibă o poziţie autonomă şi neutră. Membrii Serviciului de Informaţii Externe nu pot face parte din partide, formaţiuni sau organizaţii politice şi nu pot desfăşura o

activitate de propagandă prin orice mijloace sau alte activităţi în favoarea acestora.

Personalul Serviciului de Informaţii Externe îşi desfăşoară activitatea deschis sau acoperit, în raport cu nevoile de realizare a siguranţei naţionale.

l. Serviciul de Protecţie şi Pază

Legea nr. 191/1998 privind organizarea şi funcţionarea Serviciului de Protecţie şi Pază[179] defineşte acest serviciu ca „Organ de stat cu atribuţii în domeniul siguranţei naţionale, specializat în asigurarea protecţiei demnitarilor români, a demnitarilor străini pe timpul şederii lor în România, a familiilor acestora, în limitele competenţelor legale, precum şi în asigurarea pazei sediilor de lucru şi ale reşedinţelor acestora, potrivit hotărârilor Consiliului Superior de Apărare a Ţării". Potrivit acestei reglementări legale, acest Serviciu are structură militară şi este parte componentă a sistemului naţional de apărare.

Activitatea Serviciului de Protecţie şi Pază este supusă unei duble subordonări: pe de-o parte, este organizată şi coordonată de Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, iar pe de altă parte, este controlată de Parlament, prin comisiile pentru apărare, ordine publică şi siguranţă naţională. Controlul parlamentar se exercită prin intermediul rapoartelor prezentate anual sau la cererea Parlamentului, privitoare la îndeplinirea atribuţiilor ce revin Serviciului.

Serviciul de Protecţie şi Pază este condus de un director, cu rang de secretar de stat, numit de Preşedintele României, la propunerea Consiliului Suprem de Apărare a Ţării. Directorul Serviciului de Protecţie şi Pază, după depunerea jurământului prevăzut de art. 7 alin. (2) din Legea nr. 191/1998, organizează şi conduce activitatea Serviciului şi îl reprezintă în relaţiile cu ministerele şi cu alte organe ale administraţiei publice, cu

[179] Publicată în M.Of. nr. 402 din 22 octombrie 1998.

instituţii şi organizaţii din ţară, precum şi cu organisme similare din străinătate. În subordinea nemijlocită a directorului se află un prim-adjunct, care este înlocuitorul său legal şi şef al statului major, precum şi un adjunct numit de Preşedintele României, la propunerea directorului Serviciului de Protecţie şi Pază, cu avizul Consiliului Suprem de Apărare a Ţării. Spre deosebire de alte organisme similare, care au un organ consultativ – Consiliul director -, în cazul de faţă, acesta este organ deliberativ. Conducerea operativă a acestui Serviciu se realizează de biroul său executiv.

Potrivit legii, Serviciul de Protecţie şi Pază are în compunerea sa un stat major şi structuri operative necesare îndeplinirii atribuţiilor prevăzute de lege, care se subordonează ierarhic numai conducerii Serviciului.

Serviciul de Protecţie şi Pază are următoarele atribuţii:

a) organizează şi execută activităţi pentru prevenirea şi anihilarea oricăror acţiuni prin care s-ar atenta la viaţa, integritatea fizică, libertatea de acţiune şi sănătatea persoanelor a căror protecţie este obligat să o asigure, precum şi pentru realizarea pazei şi apărării sediilor de lucru şi reşedinţelor acestora;

b) organizează şi desfăşoară, deschis sau acoperit, activităţi de culegere, verificare şi valorificare a informaţiilor necesare numai pentru îndeplinirea atribuţiilor prevăzute la art. 1 alin. (1), în condiţiile stabilite prin lege. Orice operaţie cu valoare operativă de altă natură se transmite de îndată autorităţilor abilitate prin lege pentru verificarea şi valorificarea acesteia;

c) realizează schimburi de informaţii şi cooperează cu servicii de informaţii şi cu structuri departamentale cu atribuţii în domeniu, în ţară şi în străinătate, pentru îndeplinirea misiunilor specifice prevăzute la art. 1 alin. (1);

d) poate efectua, cu respectarea Legii nr. 51/1991 privind siguranţa naţională a României, verificări prin: solicitarea şi

obţinerea de obiecte, înscrisuri sau relaţii oficiale de la instituţii publice; consultarea de specialişti ori experţi; primirea de sesizări sau note de relaţii; fixarea unor momente operative prin mijloace tehnice sau prin constatări personale;

e) solicită procurorului, în cazuri justificate, cu respectarea prevederilor Codului de procedură penală, autorizarea efectuării unor activităţi potrivit Legii nr. 51/1991, în scopul culegerii de informaţii pentru îndeplinirea misiunilor specifice. Operaţiunile tehnice pentru realizarea acestor activităţi se execută de către Serviciul Român de Informaţii;

f) consemnează rezultatele activităţilor prevăzute la lit. d) şi e) în acte de constatare, întocmite cu respectarea prevederilor Codului de procedură penală, care pot constitui mijloace de probă;

g) organizează şi coordonează, pe timpul misiunilor de protecţie şi pază, activitatea tuturor forţelor participante din cadrul instituţiilor prevăzute la art. 4 alin. (1);

h) intervine, independent sau în cooperare cu alte organe prevăzute de lege, pentru prevenirea şi contracararea acţiunilor de natură să pună în pericol viaţa, integritatea fizică, sănătatea sau libertatea de acţiune a persoanelor cărora le asigură protecţie şi securitatea obiectivelor păzite, precum şi pentru capturarea sau anihilarea elementelor teroriste sau agresive;

i) execută, independent sau în cooperare cu alte organe specializate, acţiuni pentru căutarea, identificarea şi neutralizarea obiectelor suspecte care pot prezenta pericol pentru persoanele protejate sau pentru obiectivele păzite;

j) întreprinde, în colaborare cu organe specializate, măsuri pentru asigurarea asistenţei medicale, profilactice şi terapeutice a demnitarilor a căror protecţie intră în competenţa sa şi realizează, prin mijloace proprii, măsurile antiepidemice pentru prevenirea îmbolnăvirilor de natură infecto-contagioasă, toxico-chimică sau produse de radiaţiile ionizante, precum şi alte activităţi de profil în obiectivele permanente şi temporare;

k) organizează, potrivit legii, activitatea proprie de apărare a secretului de stat şi de prevenire a scurgerii de date sau de informaţii care nu sunt destinate publicităţii; avizează accesul personalului destinat să desfăşoare activităţi permanente sau temporare în obiectivele din competenţa serviciului;

l) îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute de lege, specifice domeniului său de activitate.

În cadrul Serviciului de Protecţie şi Pază lucrează personal militar şi salariaţi civili. Personalul militar beneficiază de drepturile şi îndatoririle stabilite pentru militarii forţelor armate şi se supune legii şi regulamentelor militare. Salariaţii civili beneficiază de prevederile Codului Muncii şi alte prevederi legale, precum şi reglementărilor specifice Serviciului de Protecţie şi Pază.

În desfăşurarea activităţii sale, personalul Serviciului de Protecţie şi Pază, atunci când constată săvârşirea unei acţiuni flagrante ori a unor tentative sau acte preparatorii pedepsite prin lege, care pun în pericol viaţa, integritatea fizică sau sănătatea persoanelor cărora li se asigură protecţie, ori obiectele aflate în pază, poate imobiliza făptuitorul predându-l de îndată organelor competente împreună cu actul de constatare şi cu mijloacele de probă. Ca atare, Serviciul de Protecţie şi Pază nu poate efectua cercetarea sau urmărirea penală, nu poate lua măsura reţinerii sau arestării preventive şi nu dispune de spaţii proprii de reţinere sau de arest.

Activitatea operativă a Serviciului de Protecţie şi Pază constituie secret de stat.

Cu privire la reglementarea legală a acestui „organ de stat" se naşte, în mod firesc, întrebarea de ce acesta nu face parte din rândul autorităţilor administrative autonome, în condiţiile în care toate celelalte autorităţi publice, care aparţin sistemului naţional de apărare, se constituie ca autorităţi administrative autonome?

Aşa cum se poate observa, atât Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, cât şi Serviciul Român de Informaţii şi Serviciul de Informaţii Externe sunt denumite de lege, în mod expres, autorităţi administrative autonome, doar Serviciul de Protecţie şi Pază este definit de lege ca „organ de stat".

Tuturor acestor autorităţi publice le sunt încredinţate calităţi juridice similare:

1. fac parte din sistemul naţional de apărare;
2. atribuţiile lor ţin de domeniul siguranţei naţionale;
3. sunt subordonate Consiliului Suprem de Apărare a Ţării şi nu Guvernului;
4. activitatea lor este supusă controlului parlamentar;
5. în fruntea lor se află un director numit de Parlament, la propunerea Preşedintelui României sau de către Consiliului Suprem de Apărare a Ţării;
6. toate au în componenţa lor o structură militară;
7. activitatea acestor autorităţi publice este supusă regulilor de apărare a secretului de stat;
8. înfiinţarea acestor autorităţi publice se face, potrivit art. 117 alin. (3) din Constituţia României, prin lege organică.

Toate aceste elemente specifice autorităţilor administrative autonome sunt proprii şi Serviciului de Protecţie şi Pază, ceea ce ne determină să considerăm că în mod greşit legiuitorul a definit această autoritate ca fiind un organ de stat, denumire inactuală în raport cu prevederile Constituţiei României. Astfel, în ceea ce priveşte administraţia publică, Constituţia României prevede că ministerele se înfiinţează, se organizează şi funcţionează potrivit legii. În subordinea Guvernului şi a ministerelor se pot înfiinţa, cu avizul Curţii de Conturi, organe de specialitate. În sfârşit, autorităţile administrative autonome se pot înfiinţa numai prin lege organică. Serviciul de Protecţie şi Pază nu este nici minister, nici organ de specialitate aflat în subordinea Guvernului sau a unui minister, el este subordonat Consiliului Suprem de Apărare a Ţării care, la rândul său, este

o autoritate administrativă autonomă, potrivit legii. Rezultă, deci, că şi Serviciul de Protecţie şi Pază, ca şi celelalte autorităţi, care fac parte din sistemul naţional de apărare şi sunt subordonate Consiliului Suprem de Apărare a Ţării şi Parlamentului, face parte din rândul autorităţilor administrative autonome prevăzute de Constituţie.

Această concluzie este valabilă şi în privinţa **Serviciului de Telecomunicaţii Speciale**[180]. În opinia noastră, acest Serviciu, care face parte din sistemul de apărare a ţării, se conformează tuturor cerinţelor prevăzute de lege pentru autorităţile administrative autonome din acest sistem, beneficiază de acelaşi regim juridic ca şi celelalte autorităţi administrative autonome, care compun sistemul.

Dincolo de aceste comentarii, este necesar să observăm faptul că, în temeiul art. 102 din Constituţie „Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice". În condiţiile în care din cadrul administraţiei publice fac parte şi autorităţile administrative – autonome, care nu se supun niciunui control guvernamental, ne întrebăm dacă această prevedere constituţională este respectată în ceea ce priveşte organizarea şi funcţionarea acestor autorităţi publice.

În opinia noastră, organizarea, funcţionarea şi controlul asupra acestor autorităţi ale administraţiei publice sunt scoase din zona de influenţă a Guvernului prin faptul că activitatea de control asupra acestora revine fie Parlamentului, fie Preşedintelui României. În aceste condiţii, ne găsim într-o stare de abandonare a prevederilor art. 102 alin. (1) din Constituţie şi în faţa unui transfer al autorităţii de control asupra administraţiei publice de la Guvern la Parlament sau la

---

[180] A se vedea Legea nr. 92/1996 privind organizarea şi funcţionarea Serviciului de Telecomunicaţii Speciale, publicată în M.Of. nr. 169 din 30 iulie 1996.

Preşedintele României. Acest transfer de competenţe este de natură să afecteze principiul separaţiei şi echilibrului puterilor în stat, dând naştere unor excese ale unei puteri în raport cu celelalte.

Cu toate acestea există şi alte modele din care s-a inspirat modelul românesc, printre acestea aflându-se modelul francez. În acest sistem se consideră că autorităţile administrative autonome sunt dotate cu un statut diferit de cel al administraţiei clasice[181].

Secţiunea a 2-a
Organizarea administraţiei teritoriale de stat

Administraţia teritorială de stat este formată din serviciile publice exterioare ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale de specialitate ale administraţiei publice, organizate în judeţe şi în municipiul Bucureşti.

§ 1. Serviciile publice exterioare ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale de specialitate ale administraţiei publice

Acestea sunt reglementate prin actele de organizare şi funcţionare a autorităţilor de care aparţin. Marea majoritate a ministerelor şi a celorlalte organe centrale de specialitate ale administraţiei publice au implantate în judeţe şi în municipiul Bucureşti servicii publice. Astfel, Ministerul Muncii, Familiei şi Protecţiei Sociale are în teritoriu direcţii de muncă şi protecţie socială şi inspectorate de stat pentru protecţia muncii, Ministerul Finanţelor dispune de direcţii generale ale finanţelor publice şi ale controlului financiar de stat, Ministerul de Interne

[181] A se vedea H. Oberdorff, ***Les institutions administratives***, 6e édition, Dalloz, 2010, p. 110 şi urm.

are inspectorate judeţene, Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Durabile îşi organizează serviciile teritoriale în direcţii generale pentru agricultură, Ministerul Economiei Comerţului şi Mediului de Afaceri are în judeţe şi în municipiul Bucureşti centre de expansiune a comerţului, Ministerul Educaţiei dispune de inspectorate şcolare, Ministerul Sănătăţii de direcţii sanitare etc.

De astfel de servicii publice teritoriale dispun şi unele organe centrale de specialitate, cum ar fi Institutul Naţional de Statistică sau Avocatul Poporului.

În sfârşit, unele servicii publice teritoriale aparţin autorităţilor autonome ale administraţiei publice, cum ar fi Serviciul Român de Informaţii sau Curtea de Conturi.

Problema care se ridică în legătură cu aceste servicii o constituie clarificarea naturii lor juridice. Această problemă este deosebit de acută, deoarece între conceptele care domină natura acestor servicii şi textele constituţionale există deosebiri fundamentale. Astfel, potrivit art. 120 din Constituţie, administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale şi concentrării serviciilor publice. De asemenea, art. 123 al Legii fundamentale stabileşte că prefectul „conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unităţile administrativ-teritoriale".

Aceste prevederi constituţionale i-au determinat pe autorii care s-au aplecat asupra acestei problematici să identifice serviciile exterioare ale ministerelor şi ale celorlalte autorităţi centrale ale administraţiei publice cu serviciile deconcentrate ale acestora.

Aşa cum am arătat, descentralizarea serviciilor publice presupune acordarea personalităţii juridice acestora, scoaterea de sub controlul ierarhic şi plasarea lor sub regulile tutelei administrative. În măsura în care aceste standarde nu sunt realizate de serviciile exterioare ale administraţiei centrale nu

ne aflăm în prezenţa descentralizării acestor servicii, ci a deconcentrării acestora. Deconcentrarea serviciilor publice este o formă a centralizării şi se află în opoziţie cu descentralizarea tehnică sau teritorială. În aceste condiţii, serviciile exterioare ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale de specialitate ale administraţiei de stat nu pot fi caracterizate ca servicii descentralizate, ci doar ca servicii deconcentrate[182].

Pe de altă parte, textele constituţionale trebuie înţelese într-un sens larg, legiuitorul constituant atribuind noţiunii de descentralizare a serviciilor publice atât sensul de deconcentrare administrativă, cât şi cel de descentralizare tehnică. În acest sens, art. 120 din Constituţie, care se referă la principiul descentralizării serviciilor publice, trebuie înţeles în procesualitatea sa, pe al cărei parcurs se realizează atât trecerea unor competenţe ale autorităţilor centrale la serviciile exterioare ale acestora, ceea ce dă expresie deconcentrării administrative, cât şi scoaterea unora dintre aceste servicii din ierarhia serviciilor statale, pentru a fi supuse unui control de tutelă administrativă, în urma dobândirii personalităţii juridice (descentralizare tehnică).

Acest punct de vedere este aplicabil şi dispoziţiilor art. 123 alin. (2) din Constituţie, permiţând prefectului să conducă serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale.

Un alt aspect, care credem că rezultă din modul în care am structurat administraţia publică, are în vedere faptul că serviciile exterioare ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale de specialitate ale administraţiei publice centrale nu fac parte din administraţia locală, ci din administraţia teritorială a statului[183]. Acestor servicii le este aplicabil principiul deconcentrării serviciilor publice, iar colectivităţilor locale din

---

[182] A se vedea **supra, Introducere**.

[183] A se vedea, în acest sens, V.I. Prisăcaru, ***op. cit.***, p. 111.

comune, oraşe, municipii şi judeţe, ca şi autorităţilor subordonate acestora, principiul autonomiei locale.

§ 2. Prefectul

Reglementarea constituţională a prefectului este realizată de art. 123 din Legea fundamentală. Potrivit acestor prevederi, Guvernul numeşte un prefect în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti. Textele constituţionale califică prefectul ca fiind reprezentantul Guvernului pe plan local, care conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale.

Prefectul are o veche tradiţie în România, el fiind preluat din tradiţia franceză a sec. al XIX-lea. Preluarea prefectului în legislaţia românească s-a făcut prin Legea comunală din 1 aprilie 1864 şi prin Legea pentru înfiinţarea consiliilor judeţene nr. 396 din 2 aprilie 1864. Această lege definea prefectul drept „cap al administraţiei judeţene" şi îi atribuia calitatea de comisar al Guvernului pe lângă consiliul judeţean, ale cărui hotărâri urma să le pună în aplicare.

În exercitarea tutelei administrative, activitatea prefectului era limitată la consiliul judeţean. Hotărârile acestuia puteau fi supuse regimului de tutelă administrativă prin recursul la Guvern, care trebuia să se pronunţe, în termen de 30 de zile, asupra legalităţii actului administrativ testat.

Prevederile Constituţiei României privitoare la prefect au fost detaliate prin mai multe dispoziţii legale. Astfel, prin Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001[184] a fost definit în termeni legali „ prefectul judeţului şi al municipiului

[184] Publicată în M.Of. nr. 204 din 23 aprilie 2001, republicată în M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

Bucureşti". Aceste dispoziţii legale au fost abrogate prin Legea nr. 340 /2004 privind instituţia prefectului[185].

O primă întrebare care se pune în acest context are în vedere diferenţierea instituită prin lege între prefect şi instituţia prefectului. Această lege defineşte statutul prefectului în conformitate cu prevederile Constituţiei, drepturile şi îndatoririle prefecţilor, cancelaria prefectului şi oficiile prefecturale. În penultimul său capitol, în art. 30, printre altele se stabileşte că în cadrul instituţiei prefectului se organizează şi funcţionează cancelaria prefectului. În aceste condiţii ne întrebăm ce este prefectul o instituţie sau o entitate administrativă?

Dacă vom lua în considerare prevederile Constituţiei României, vom observa că niciunde nu se precizează faptul că prefectul este o instituţie publică. Într-un singur caz Constituţia defineşte o autoritate autonomă a administraţiei publice ca fiind instituţie. Este vorba de art. 58 alin. (3), în care se precizează că organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatului Poporului se stabilesc prin lege. De aici porneşte neînţelegerea noastră cu privire la definirea legală a prefectului şi a instituţiei prefectului. Din punct de vedere constituţional, această definire legală a prefectului ca instituţie nu îşi are nicio justificare. În primul rând, ar trebui să stabilim care este raportul dintre prefect şi instituţia prefectului, în condiţiile în care legea precizează că în cadrul instituţiei prefectului se organizează şi funcţionează cancelaria prefectului. În opinia noastră, potrivit normelor constituţionale, nu există nicio legitimare pentru definirea legală a instituţiei prefectului.

În realitate, prefectul este o autoritate publică - reprezentantul Guvernului pe plan local -, iar cancelaria acestuia nu este altceva decât un aparat de lucru al prefectului. Nici oficiile prefecturale nu fac excepţie de la această regulă. Ele sunt organizate de prefect şi, chiar dacă au în subordinea

[185] Republicată în M.Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

lor un personal de specialitate, nu pot fi denumite decât servicii publice ale prefectului.

Prefectul, din alt punct de vedere, urmează a fi definit în funcţie de poziţia şi atribuţiile sale guvernamentale. Sub acest aspect, în literatura de specialitate, s-a apreciat că prefectul este un reprezentant al administraţiei publice locale sau un reprezentant al puterii executive, respectiv al Guvernului. Cei care adoptă prima ipoteză pornesc de la plasarea constituţională a prefectului în cadrul reglementărilor consacrate administraţiei publice locale. Această plasare a prefectului în cadrul autorităţilor administraţiei publice locale este determinată doar de locul de exercitare a atribuţiilor sale şi nu de poziţia sa în cadrul sistemului administraţiei publice, care îl defineşte ca reprezentant al Guvernului pe plan local[186].

În opinia noastră, poziţia prefectului în sistemul administraţiei publice este determinată în calitatea sa de reprezentant al Guvernului în teritoriu. El nu este o creaţie a administraţiei publice locale, ci este un factor al puterii guvernamentale, care acţionează în plan local.

Pe acest plan, prefectul îndeplineşte două funcţii:

1. conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale;

2. exercită controlul de tutelă administrativă pe cale juridică.

În exercitarea funcţiilor sale, prefectul îndeplineşte următoarele atribuţii:

a) asigură, la nivelul judeţului sau, după caz, al municipiului Bucureşti, aplicarea şi respectarea Constituţiei, a

---

[186] A se vedea D. Tofan, ***Unele observaţii cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluţia legislaţiei în domeniu în Implicaţiile tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice***, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul ştiinţific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 322.

legilor, a ordonanţelor şi a hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum şi a ordinii publice;

b) acţionează pentru realizarea în judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare şi dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competenţele şi atribuţiile ce îi revin, potrivit legii;

c) acţionează pentru menţinerea climatului de pace socială şi a unei comunicări permanente cu toate nivelurile instituţionale şi sociale, acordând o atenţie constantă prevenirii tensiunilor sociale;

d) colaborează cu autorităţile administraţiei publice locale pentru determinarea priorităţilor de dezvoltare teritorială;

e) verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului judeţean, ale consiliului local sau ale primarului;

f) asigură, împreună cu autorităţile şi organele abilitate, ducerea la îndeplinire în condiţiile stabilite prin lege a măsurilor de pregătire şi intervenţie pentru situaţii de urgenţă;

g) dispune, în calitate de preşedinte al Comitetului judeţean pentru situaţii de urgenţă, măsurile care se impun pentru prevenirea şi gestionarea acestora şi foloseşte în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinaţie;

h) utilizează, în calitate de şef al protecţiei civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat şi baza logistică de intervenţie în situaţii de criză, în scopul desfăşurării în bune condiţii a acestei activităţi;

i) dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracţiunilor şi apărarea drepturilor şi a siguranţei cetăţenilor, prin organele legal abilitate;

j) asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană;

k) dispune măsuri de aplicare a politicilor naţionale hotărâte de Guvern şi a politicilor de integrare europeană;

l) hotărăşte, în condiţiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituţii similare din ţară şi din străinătate, în vederea promovării intereselor comune;

m) asigură folosirea, în condiţiile legii, a limbilor materne în raporturile dintre cetăţenii aparţinând minorităţilor naţionale şi serviciile publice deconcentrate în unităţile administrativ-teritoriale în care aceştia au pondere de peste 20%.

Alte atribuţii pot fi stabilite prin lege, prin alte acte normative sau prin însărcinări stabilite de Guvern.

O problemă de constituţionalitate are în vedere dispoziţiile art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 340/2004 în virtutea cărora prefectul controlează legalitatea actelor administrative ale consiliului judeţean, ale consiliului local sau ale primarului şi dispoziţiile art. 20, în virtutea cărora poate verifica măsurile întreprinse de primar sau de preşedintele consiliului judeţean, în calitatea sa de reprezentant al statului în unitatea administrativ-teritorială, urmând să sesizeze organele competente în vederea stabilirii măsurilor necesare, în condiţiile legii. Acest text al art. 20, prin conţinutul său, depăşeşte limitele constituţionale ale prefectului, care se referă, aşa cum bine specifică art. 19 alin. (1) lit. e), la actele administrative ale consiliului judeţean, ale consiliului local sau ale primarului.

Acest text legal este de natură să dea expresie controlului de tutelă administrativă asupra autorităţilor administraţiei publice locale. În virtutea principiului autonomiei locale, consiliul judeţean şi preşedintele acestuia, consiliile municipale, orăşeneşti şi comunale, ca şi primarii acestora sunt îndrituiţi să exercite atribuţiile ce le revin, potrivit legii, în vederea soluţionării problemelor ridicate de colectivităţile locale. Din fericire, exercitarea acestor atribuţii îşi găseşte o formulă legală

în actele administrative, în spatele cărora se pot afla operaţiuni tehnico-administrative, care însă nu sunt producătoare de efecte juridice. În această categorie s-ar putea încadra şi „măsurile întreprinse de primar sau de preşedintele consiliului judeţean în calitatea lor de reprezentanţi ai statului în unitatea administrativ-teritorială". În opinia noastră, aceste măsuri, pe care le ia primarul sau preşedintele consiliului judeţean, se identifică cu actele administrative prevăzute la art. 19 alin. (1) lit. e). Ca atare, această prevedere a legii este superfluă.

Pentru a argumenta aceste afirmaţii avem în vedere faptul că prefectul – înţeles ca autoritate a administraţiei publice centrale, care acţionează în teritoriu – a primit o reglementare constituţională, post revoluţionară pentru prima dată, în Legea fundamentală din 1991. În condiţiile acestei legi, el este îndrituit să exercite controlul asupra legalităţii actelor autorităţilor administraţiei publice locale. Pentru exercitarea acestei atribuţii, prefectul primeşte de la autorităţile administraţiei publice locale toate actele pe care acestea le emit, prin grija secretarului entităţii administrativ-teritoriale. Prefectul examinează toate aceste acte, dar drepturile sale în materie de exercitare a tutelei administrative se opresc la posibilitatea de a sesiza instanţele judecătoreşti cu privire la legalitatea acestora. Ca atare, prefectul nu le poate anula şi nici nu poate cere unei alte autorităţi administrative ierarhic superioare şi nici Guvernului anularea lor.

În ceea ce priveşte exercitarea celeilalte funcţii a prefectului, aceea de a conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale, este necesar să precizăm că această responsabilitate are în vedere aplicarea şi respectarea Constituţiei, a legilor şi a celorlalte acte normative, realizarea obiectivelor din Programul de guvernare, luarea unor

măsuri în situaţii de urgenţă, de criză sau pentru apărarea ordinii publice.

Aşa cum am mai subliniat, în România, situaţiile care reclamă măsuri excepţionale sunt starea de urgenţă şi starea de asediu. Ambele sunt instituite de Preşedintele României, în temeiul Constituţiei, care consacră măsurile excepţionale, care pot interveni atunci când situaţia concretă le impune. Din textul legii rezultă că prefectul nu se implică în cazul stării de asediu, ci doar în cazul situaţiilor de urgenţă. În schimb, Legea nr. 340/2004[187] introduce în cazul situaţiilor excepţionale şi situaţiile de criză, care, până în prezent, nu sunt definite nici de Constituţie, nici de o altă lege. În dezvoltarea prevederilor constituţionale ale art. 93 din Constituţie, care se referă la măsurile excepţionale instituite de Preşedintele României, respectiv starea de asediu sau starea de urgenţă, Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului şi Ordonanţa de Urgenţă nr. 21/2004 privind Sistemul Naţional de Management al Situaţiilor de Urgenţă adaugă la Constituţie anumite stări intermediare între stările de urgenţă şi stările de normalitate. În rândul acestora intră situaţia de urgenţă – eveniment excepţional, cu caracter nonmilitar, care, prin amploare şi intensitate, ameninţă viaţa şi sănătatea populaţiei, mediul înconjurător, valorile materiale şi culturale importante, iar pentru restabilirea stării de normalitate sunt necesare măsuri şi acţiuni urgente, alocarea de resurse suplimentare şi managementul unitar al forţelor şi mijloacelor implicate.

În opinia noastră, atât prevederile art. 24 din Legea nr. 340/2004, cât şi prevederile Ordonanţei de Urgenţă nr. 21/2004 sunt neconstituţionale, din moment ce Constituţia precizează că în rândul măsurilor excepţionale intră starea de asediu sau starea de urgenţă în întreaga ţară ori în unele unităţi administrativ-teritoriale. Această atribuţie intră în competenţa

[187] Publicată în M.Of. nr. 361 din 26 aprilie 2004, aprobată cu modificări prin Legea nr. 15/2005.

exclusivă a Preşedintelui României şi se exercită sub control parlamentar. Preşedintele este obligat să solicite Parlamentului încuviinţarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia.

În aceste condiţii impuse de Legea fundamentală a statului roman, prefectul nu poate solicita instituirea unei situaţii de urgenţă sau de criză autorităţilor militare şi organelor locale ale Ministerului Administraţiei şi Internelor, fără respectarea prevederilor constituţionale şi a celor privitoare la instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă.

În mod absolut inedit, Ordonanţa de Urgenţă nr. 21/2004 introduce în rândul situaţiilor de urgenţă sau a stărilor potenţial generatoare de situaţii de urgenţă şi instituirea regimului stării de urgenţă, în condiţiile prevăzute de art. 93 din Constituţia României. Acest text de lege este mai mult decât edificator în ceea ce priveşte stabilirea constituţionalităţii acestei ordonanţe. Deşi regimul stării de asediu şi regimul stării de urgenţă sunt reglementate prin Ordonanţa de Urgenţă nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu şi regimul stării de urgenţă, legiuitorul a stabilit că în pofida acestor prevederi constituţionale se poate deroga prin lege de la dispoziţiile Legii fundamentale. Dispoziţiile acestei ordonanţe prevăd că se înfiinţează un comitet naţional care are mai multe atribuţii decât cele încredinţate de Constituţie Preşedintelui României. Astfel, acesta declară, potrivit art. 20 lit. c), cu acordul Primului-ministru starea de alertă la nivel naţional sau la nivelul mai multor judeţe, coordonează gestionarea situaţiilor de urgenţă şi declară încetarea stării de alertă. Toate aceste prevederi ale ordonanţei exced prevederilor constituţionale, fapt pentru care este necesară abrogarea imediată a acestora şi desfiinţarea sistemului instituţional birocratic, care este constituit în baza acestora.

Menţionăm că fondurile băneşti pentru realizarea şi desfăşurarea activităţilor de management al situaţiilor de

urgenţă la nivel central şi local se asigură din bugetul de stat şi/sau din bugetele locale, după caz, şi din alte surse interne şi internaţionale, potrivit legii.

Toate aceste ni se par inutile în condiţiile în care există o reglementare a stării de asediu şi a stării de urgenţă, printr-un act normativ al Guvernului – OUG nr. 1/1999 – care fac inutilă orice adăugare la Constituţie. Ca atare, aşa numitele situaţii de urgenţă sau de criză nu îşi găsesc o justificare constituţională. Nu ne îndoim de faptul că astfel de situaţii pot exista – cum s-a întâmplat în luna februarie 2012, cu prilejul ninsorilor şi viscolelor abundente în toată România. În astfel de situaţii, care se interpun între starea de normalitate şi starea de urgenţă, prefectul cu ajutorul autorităţilor militare şi al organelor locale ale Ministerului Administraţiei şi Internelor trebuia să soluţioneze orice problemă, care pune în pericol ori afectează siguranţa populaţiei, a bunurilor, a valorilor şi a mediului înconjurător.

Referitor la exercitarea atribuţiilor legale în această materie este necesar să precizăm că rolul prefectului în îndeplinirea acestui control nu are în vedere şi extensiunea teritorială a autorităţilor administrative autonome, deci care nu sunt subordonate Guvernului, cu toate că autoritatea sa, cel puţin în situaţiile excepţionale, ar trebui să se răsfrângă şi asupra acestor autorităţi.

În exercitarea atribuţiilor sale, prefectul emite ordine cu caracter individual sau normativ, în condiţiile legii[188]. În ambele cazuri, prevederile acestora se aduc la cunoştinţa celor interesaţi prin intermediul comunicării sau al publicării. Ordinele emise de prefect pot fi anulate de Guvern la propunerea Ministerului Administraţiilor şi Internelor, pentru motive de legalitate sau oportunitate.

În exercitarea atribuţiilor sale, prefectul dispune de o cancelarie şi de oficii prefecturale.

---

[188] A se vedea V. Vedinaş, *op.cit.*, p. 485.

Potrivit legii, cancelaria prefectului este un compartiment organizatoric distinct, din care fac parte directorul cancelariei, consilierul, consultantul şi secretarul acesteia.

Prin ordin al prefectului, se pot organiza în unitatea administrativ-teritorială respectivă, oficii prefecturale. În municipiul Bucureşti aceste oficii prefecturale pot fi organizate în fiecare sector.

Capitolul II
Administraţia publică locală

Secţiunea 1
Regimuri locale în diferite state

Fără deosebire de natura federală sau unitară a statului, colectivităţile sale locale se structurează pe două sau trei niveluri. La baza sistemului local se află comuna, care poate să fie urbană sau rurală. Comuna este înţeleasă ca o colectivitate umană de bază, care reprezintă o comunitate naturală a populaţiei şi este creată pe baza raporturilor de vecinătate. Comunele rurale şi cele urbane pot fi supuse aceluiaşi regim legal sau prin lege se pot stabili reguli aplicabile în mod diferenţiat pentru cele două categorii. Comunele urbane pot fi, la rândul lor, împărţite în oraşe, mari oraşe, metropole şi capitale, de regulă marile aglomerări urbane beneficiind de un regim legal propriu.

Între comune şi stat se află colectivităţi intermediare care pot fi dispuse pe unul sau două niveluri. Unele dintre acestea reprezintă colectivităţi locale validate pe plan istoric, în timp ce altele sunt creaţii artificiale ale legii. Aceste colectivităţi intermediare poartă denumiri diferite: comitate, districte, departamente, în cazul dispunerii administraţiei locale pe două

niveluri, sau de regiuni, în cazul în care administraţia locală este dispusă pe trei niveluri[189].

Regiunea reprezintă o colectivitate teritorială descentralizată, intermediară între departament şi stat, care este competentă în domeniile stabilite prin lege, în special în domeniul economic, sanitar, social şi cultural,uneori chiar în cel politic.

§ 1. Regimul local în S.U.A.

În S.U.A.[190], bunăoară, cele mai mici colectivităţi locale – comune rurale – sunt recunoscute, ca atare, sub denumirea engleză de **„town"**, fiecare beneficiind de guvernare directă, care, în cele mai multe cazuri, se reduce la adunarea alegătorilor, acesteia putându-i-se alătura un „select human" şi un preşedinte, cu rol de „moderator". Unităţile administrativ-teritoriale, care reprezintă o treaptă intermediară între comunele rurale şi oraşe (city) dispun de organisme similare celor din comunele rurale, cărora li se poate adăuga un consiliu al oamenilor de încredere (Trustees) sau un consiliu al localităţii, compus din 3-7 membri şi un primar ales prin vot direct de către alegători.

Acestor unităţi de bază li se suprapune o unitate administrativă distinctă – **districtul** – care nu corespunde atât unei delimitări teritoriale distincte, cât mai ales uneia teritorial-funcţionale, după cum este vorba de unul sau altul din serviciile publice pe care le slujeşte – educaţie, irigaţii etc.

Municipiul (city) este o unitate administrativ-teritorială care se bucură de un statut distinct, diferenţiat în trei categorii de administraţie: sistemul primarului şi al consilierului municipal, sistemul administrării municipiului prin intermediul

---

[189] A se vedea H. Puget, *Les Institutions administratives étrangères*, Dalloz, Paris, 1969, p. 390.

[190] *Ibidem*, p. 418 şi urm.

comisiilor şi sistemul administratorului municipal (city-manager).

Acestor unităţi administrative li se adaugă aşa numitele **comitate sau parohii**, care grupează mai multe colectivităţi locale din cadrul unui stat, numărul lor variind de la 3 la 250, fiecare stat decupându-le fie în funcţie de mărimea teritoriului, fie în funcţie de populaţie (de regulă se are în vedere o suprafaţă de 20 mile pătrate sau 4 milioane de locuitori). În fruntea acestora se află un consiliu ales pentru un mandat de 2 sau 4 ani, care se întruneşte în sesiuni trimestriale. Alături de consiliu, se găsesc o serie de funcţionari aleşi care conduc serviciile publice ale comitatului sau parohiei.

Sistemul administrativ al comitatelor se regăseşte şi în unele din marile oraşe ale S.U.A. (Baltimore, Boston, New-York, Philadelphia, San Francisco etc.).

§ 2. Sistemul anglo-saxon al autonomiei locale

Acest sistem este cunoscut sub numele de self-government şi are drept trăsături: absenţa centralizării; inexistenţa unei autorităţi regionale de control direct; lipsa autorităţilor de tutelă administrativă (prefect); alegerea autorităţilor locale prin vot direct sau indirect.

Sistemul britanic al administraţiei locale se caracterizează prin recunoaşterea prin lege a colectivităţilor locale încă din secolul al XIX-lea. Ulterior, ele au fost create prin lege, care le stabileşte structura, capacitatea juridică, resursele şi le asigură descentralizarea (self-government). Acţionând în aceste condiţii, colectivităţile locale sunt totuşi supuse unor multiple forme de control care tind să devină din ce în ce mai riguroase. Astfel, asupra acestora se exercită un control parlamentar, un control judecătoresc şi un control al puterii executive[191].

---

[191] A se vedea, pe larg, J. Alder, ***Constitutional and administrative low***, Palgrove, Macmillaan, 2011, p. 104 şi urm.

Structura administraţiei locale engleze este deosebit de complicată, atât datorită colectivităţilor locale, cât şi datorită relaţiilor care se stabilesc între acestea. Fiecare dintre cele patru părţi care compun Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord (Anglia, Ţara Galilor, Scoţia şi Irlanda de Nord) are o organizare locală proprie. Unele asemănări de organizare locală prezintă Anglia şi Ţara Galilor, la care, de altfel, ne vom referi.

Comuna rurală sau parohia este cea mai veche şi cea mai mică unitate locală datând din Evul Mediu, iar modul său de administrare stă la originea Parlamentului britanic. Apariţia parohiei este legată de sosirea pe pământul Angliei a anglo-saxonilor, care au întemeiat mici colectivităţi locale, care erau administrate de către o adunare a persoanelor adulte, care se ţinea sub un copac, şi deciziile acestuia se adoptau prin ridicare de mâini. Această adunare locală desemna patru dintre membrii săi pentru a o reprezenta în raporturile cu alte colectivităţi. Parohiile au apărut ca elemente ale organizării religioase, după convertirea Angliei la catolicism, dar începutul acţiunii lor administrative este legat de edictarea în 1601 a Legii privitoare la săraci, care a marcat asumarea unor sarcini publice de către parohii. Evoluţia ulterioară a parohiilor este legată de disocierea funcţiilor religioase ale acestora de cele laice şi de constituirea unor structuri administrative proprii („parish council"). În prezent, există peste 10.000 de parohii conduse de consilii proprii sau de adunări ale alegătorilor. Astfel, în aproximativ 2000 de parohii, având o populaţie mai mică de 200 de locuitori, există o adunare a alegătorilor care se reuneşte, ca pe vremuri, de două ori pe an, participanţii votând prin ridicare de mâini. Consiliul parohiei este format din 5 până la 25 de membri aleşi pentru 4 ani, prin vot secret, din anul 1948. Consiliul se reuneşte în trei sesiuni anuale şi deciziile sale sunt supuse controlului exercitat de către Consiliul de District Rural sau de către Consiliul Comitatului.

Districtele urbane şi rurale reprezintă grupări de parohii, constituite în baza Legii privitoare la administraţia locală din 1894, care le-a conferit acestora o serie de atribuţii de ordin sanitar, competenţa lor lărgindu-se ulterior în special prin preluarea unor probleme sociale.

Consiliul districtului este format din consilieri, câte unul din partea fiecărei parohii; mandatul său este de trei ani. Preşedintele Consiliului de district este ales de către membrii din rândul persoanelor care sunt eligibile în acest consiliu.

Burgurile engleze, respectiv acele aglomeraţii urbane care se bucură de o anumită importanţă istorică şi care nu sunt incluse în districtele urbane, beneficiază de un statut administrativ distinct, în virtutea unei cereri aprobate de Consiliul Comitatului său, dacă există opoziţii la această cerere, de către Parlament.

Consiliul burgului este ales pe o perioadă de 4 ani, fiecare cartier desemnează 3 consilieri, care se reînnoiesc anual. Consiliul este format din primar, consilieri-magistraţi şi consilieri. Consilierii-magistraţi (Alderman) sunt aleşi din rândul consilierilor sau din afara acestora şi reprezintă o treime din numărul consilierilor. Primarul este ales dintre consilieri sau dintre consilieri-magistraţi, pe durata de un an, conduce lucrările consiliului şi are în special rolul de judecător de pace şi de maestru de ceremonii.

Consiliul burgului este supus unui anumit control al Consiliului Comitatului.

Comitatele-burguri sunt oraşe cu peste 50.000 de locuitori, ale căror consilii realizează atât atribuţiile consiliului burgului, cât şi cele ale Consiliului Comitatului.

Comitatele constituie unităţi administrativ-teritoriale a căror organizare este asemănătoare cu cea a burgurilor. Cele cca. 60 de comitate au însă un consiliu compus dintr-un număr de membri stabilit de Guvern, în principiu un consilier pentru o circumscripţie electorală parlamentară. Consiliul îşi alege

consilierii-magistraţi şi un preşedinte (Chairman). Consilierii nu sunt retribuiţi, dar beneficiază de un autoturism şi de alte facilităţi care le permit îndeplinirea mandatului. Atribuţiile Consiliului sunt extinse la probleme de educaţie, şomaj, sănătate, locuinţe, agricultură, maternitate, drumuri şi şosele, controlul autorităţilor locale inferioare, supravegherea districtelor şi a parohiilor.

Judecătorii de pace sunt autorităţi judecătoreşti care acţionează în diferite colectivităţi locale, având drept sarcină soluţionarea litigiilor civile şi penale, dar şi îndeplinirea unor sarcini jurisdicţionale privitoare la administraţia publică, în măsura în care acestea nu revin consiliilor locale.

Reprezentantul regelui (Lord Lieutenant) este o personalitate a comitatului care îndeplineşte numai funcţii onorifice şi de reprezentare, fără a se putea implica în administraţia locală.

Capitala beneficiază de o organizare specifică, în cadrul căreia circumscripţiile administrative îmbracă forme diverse, cele mai importante fiind City, burgurile metropolitane şi comitatul Londrei.

City nu cuprinde decât o milă pătrată din teritoriul Londrei şi se compune din birouri, buticuri, bănci, hoteluri şi locuinţe care nu adăpostesc peste noapte mai mult de 13.000 de locuitori.

În fruntea acestei diviziuni administrative se află lordul-primar şi 26 de consilieri-magistraţi care formează Consiliul sau Curtea consilierilor-magistraţi. Acest consiliu împreună cu alţi 206 de consilieri formează Curtea consiliului comunal, care reprezintă autenticul consiliu municipal, înzestrat cu puteri depline pentru administrarea oraşului.

În afara City-ului londonez se află 28 de **burguri metropolitane**, care sunt administrate după aceleaşi reguli care se aplică celorlalte burguri.

Comitatul Londrei înglobează City-ul londonez şi cele 28 de burguri şi a fost condus până în anul 1986 de un consiliu compus din 124 de membri, aleşi pentru o perioadă de 4 ani, în fruntea căruia se află un preşedinte (Chairman)[192]. Marele Consiliu al Londrei a fost desfiinţat în 1986, funcţiile sale fiind repartizate consiliilor burgurilor şi Corporaţiei oraşului Londra („Corporation of the city of London"). Alte funcţii ale Marelui Consiliu al Londrei au fost preluate de diferite departamente guvernamentale şi alte autorităţi[193].

§ 3. Sistemul administraţiei locale în Germania

Acest sistem este unul dintre cele mai eficiente sisteme de administraţie locală, fiind supus regulilor unei administraţii locale specifice unui stat federal, în cadrul **länder-ului,** aceasta fiind dispusă pe diferite niveluri: **comunal, districtual sau departamental şi de circumscripţie**. Unele länder-uri dispun numai de structuri de circumscripţie, cele districtuale sau departamentale fiind eliminate. Sistemul de tutelă se manifestă prin prezenţa, la nivelul districtului, a unui funcţionar de stat numit, care exercită funcţii analoage prefectului francez; el coordonează activitatea organelor administraţiei de stat în circumscripţia administrativă şi exercită tutela administrativă asupra autorităţilor colectivităţilor locale. Conducerea circumscripţiilor este asigurată de un subprefect, în cele mai multe cazuri ales de către adunarea circumscripţiei, pe baza aprobării ministrului de interne al landului, pentru o perioadă de 4 sau 6 ani. Acţionând sub autoritatea prefectului, subprefectul exercită o anumită putere executivă şi o anumită putere de control sau de tutelă asupra comunelor, împreună cu comitetul permanent de circumscripţie şi cu adunarea acesteia (Keristag).

---

[192] A se vedea H. Puget, ***op.cit.***, p. 392 şi urm.

[193] A se vedea ***Local Government in Britain***, p. 7 şi urm.

Circumscripţia dispune de servicii publice şi de un buget propriu, alimentat din beneficii ale unor întreprinderi, subvenţii ale landului, prin impozite indirecte gestionate de land şi prin contribuţii ale comunelor, în funcţie de rezultatele financiare ale acestora.

În Germania, circumscripţia joacă rolul unei mari comune sau al unei asociaţii de comune. Ea este definită ca o asociere legală şi obligatorie de comune[194].

§ 4. Regimul local în Austria

Austria este unul dintre statele federale care admite gruparea provinciilor ţării; această grupare se constituie pe baze tradiţionale şi acţionează independent. Repartizarea competenţelor între federaţie şi provinciile sale se face în baza Constituţiei. În acest stat, autonomia locală nu reprezintă o preocupare, deoarece federalizarea se substituie acestui principiu. În fapt, în cadrul provinciilor se pot stabili reguli primare de guvernare, în măsura în care acestea nu contravin regulilor generale stabilite pe plan federal.

Austria este compusă din **provincii**, în care acţionează un guvern al fiecărei provincii, care, cu acordul guvernului federal, îşi numeşte un şef, un fel de prefect, care conduce biroul federal provincial pentru probleme federale.

În fiecare provincie există o **dietă** (Landstag), **un Senat agrar** şi **birouri ale provinciei**, în fruntea cărora se află un director de land (Landesamdirector). În cadrul provinciei există **circumscripţii intermediare, districte** (Bezirke) conduse de un subprefect sau de un căpitan de district; atribuţiile acestuia îl revendică într-un purtător de tutelă administrativă asupra comunelor rurale. Districtele nu beneficiază de personalitate juridică, dar conducerea acestora are o competenţă de drept administrativ.

---

[194] A se vedea H. Puget, *op.cit.*, p. 443.

În privinţa **oraşelor** de o importanţă deosebită există **statute distincte**, similare cu cele ale districtului, ele fiind conduse de un şef municipal. Viena, în calitatea sa de capitală, se bucură de o organizare specială, fiind asimilată unei componente a federaţiei, în cadrul căreia primarul este şeful primăriei.

Comunele austriece sunt supuse regulii „auto-administrării" (Selpverwaltung) şi ele dispun de o competenţă proprie, în măsura în care materiile respective nu sunt rezervate autorităţilor federale sau provinciale. În condiţiile unei uniformităţi a competenţelor comunale, unele oraşe beneficiază de un regim special. În toate cazurile primarul (bourgmestre) reprezintă atât executivul municipal, cât şi organul administraţiei de stat şi al celei provinciale. Primarul este ales şi numirea sa nu depinde de nicio autoritate superioară, ceea ce îl face să depindă numai de voinţa alegătorilor. Ca şi în Germania, la vot nu participă rezidenţii comunei, calitatea de alegători fiind recunoscută numai celor care sunt consideraţi localnici.

Adunarea municipală poate fi demisă de către conducerea provinciei sau de către căpitanul provinciei, iar primarul poate fi revocat de către guvernul federal.

În anumite provincii, votul este obligatoriu pentru alegătorii comunei.

Pentru materiile aflate în competenţa exclusivă a comunei există o administraţie proprie, exercitată în condiţiile stabilite de Constituţie, şi o administraţie indirectă, în materiile în care serviciile publice sunt asigurate de federaţie sau de provincii.

Exercitarea dreptului de control revine adunării municipale, în sesiune, care îşi exercită puterea, în special, asupra bugetului local, al cărui proiect este supus criticii cetăţenilor, el urmând a fi aprobat în adunarea municipală. Puterea de tutelă se exercită de către guvernul federal şi de către prefect. Numai în Tyrol, sistemul reprezentativ este lipsit

de virtuţile sale, atunci când o dată pe an, adunarea generală a corpului electoral este chemată să se pronunţe asupra modului în care municipalitatea şi adunarea municipală au gestionat afacerile publice.

Autorităţile de tutelă administrativă intervin în administrarea treburilor comunei prin controlul actelor emise de organele comunei, prin aplicarea de amenzi primarului sau oricărui membru al municipalităţii care nu-şi îndeplineşte funcţiile sale în mod corespunzător. Împotriva deciziilor municipalităţii se poate face recurs în faţa adunării municipale, în primă instanţă, urmând ca guvernul provincial să se pronunţe în apel. Celelalte căi de control pot fi promovate pe calea contenciosului jurisdicţional, a controlului Curţii federale de conturi, care poate interveni în toate cazurile ridicate la nivelul comunelor cu o populaţie de peste 20.000 de locuitori.

§ 5. Regimul local în Elveţia

Elveţia, o altă republică federală, este compusă din **22 de cantoane**, care, prin regrupări interioare, se conservă în **25 de unităţi cantonale**[195]. Fiecare unitate cantonală se comportă ca un autentic stat, atât prin competenţele pe care le are, cât şi prin originea lor anterioară Confederaţiei, precum şi prin existenţa lor în afara acesteia. Originile istorice ale cantoanelor explică şi diferenţele dintre acestea: unele, din zonele montane, nu depăşesc 20.000 de locuitori, iar altele depăşesc 800.000 de locuitori, cât are la ora actuală cantonul Berna.

În virtutea Constituţiei adoptate în anul 1874, Elveţia este structurată într-un stat federal, dar cantoanele elveţiene se bucură de suveranitate, ceea ce pune într-o relaţie neobişnuită raporturile dintre cantoane şi confederaţie, care, la rândul ei,

---

[195] Cele 25 de cantoane elveţiene sunt în realitate 19, diferenţa de 6 reprezentând-o aşa numitele semi-cantoane, constituite în 3 din cele 22 de cantoane propriu-zise.

apare ca o autoritate suverană, subiect de drept internaţional cu vocaţie universală.

Cantoanele beneficiază de moduri proprii de organizare, unele supunându-se regulilor ancestrale ale democraţiei directe (Glaris, Unterwald şi Appenzell), adunările lor legislative fiind constituite din totalitatea cetăţenilor cantonului. Participanţii la aceste adunări, ornaţi pe braţe cu tricorn şi spadă, aleg un executiv al adunării cantonului, un consiliu al acestuia, prezidat de un Landman.

Regimul reprezentativ practicat în celelalte cantoane este constituit dintr-o adunare legislativă şi un consiliu cantonal.

În ambele cazuri, puterea executivă revine unui colegiu – Consiliu de Stat în Elveţia franceză, Consiliu de guvernare în Elveţia germană (Regierungsrat), micului consiliu (Crisons), şi comisiei de stat (Appenzell). Aceste organe colegiale numără între 5 şi 9 membri, aleşi prin vot direct de către populaţie, de regulă, pentru un mandat de 4 ani. Atât consiliul cantonal, cât şi Parlamentul pot dizolva guvernele cantonale. Organizarea comunală a Elveţiei este supusă legislaţiei fiecărui canton şi în cadrul acestuia comunele sunt subdivizate într-o multitudine de corporaţii şi asociaţii. În cantoanele germane, membrii comunelor sunt înscrişi într-o cartă a orăşenilor, care nu cuprinde decât pe cetăţenii originari.

De regulă, comunele beneficiază de o adunare a tuturor cetăţenilor comunităţii şi de un consiliu ales de această adunare. În partea italiană a Elveţiei, în special în Tessin, aceste comunităţi sunt simple asociaţii familiale, cunoscute sub numele de „patriziato".

În 21 de cantoane există şi comune eclesiastice, constituite din locuitori ai unei comune care practică o singură credinţă religioasă. În alte 6 cantoane sunt constituite comune şcolare, care sunt legate prin interesul comun al unor comune de a subvenţiona cheltuielile privitoare la învăţământul public.

În două cantoane, comunele se constituie în funcţie de motive de asistenţă, în caz de nevoie de ajutor.

Dincolo de aceste comune sociale, se află comunele politice, în cadrul cărora cuprinderea populaţiei nu este supusă vreunui criteriu. În comunele mici, treburile administraţiei sunt duse la îndeplinire de către un consiliu comunal sau municipal, format din 3 până la 9 membri, care este condus de un preşedinte, de un primar sau de un sindic. În comunele mai mari, administraţia este asigurată de un consiliu comunal, de un consiliu al oraşului şi de marele consiliu care îndeplinesc rolul de parlament municipal. Organul executiv al acestor parlamente locale se numeşte consiliul municipal sau comunal, format din 5-9 membri. Ambele consilii sunt alese de adunarea generală a comunei. Modalitatea de conducere semidirectă în aceste comune o constituie referendumul.

Comunele îşi constituie bugetele proprii din taxe şi din procente adiţionale la impozitele cantonale şi federale, din alte surse, inclusiv din veniturile bunurilor comunale, ale întreprinderilor municipale etc.

Autorităţile cantonale exercită un control cu privire la conformitatea actelor comunale cu legea. Controlul vizează, totodată, evitarea exceselor bugetare ale comunelor. Aproape în toate cantoanele, conturile comunelor trebuie aprobate de către guvernul cantonal, ca şi unele acte de gestiune (bugetul, actele financiare importante, împrumuturi, cumpărări de imobile).

Circumscripţii intermediare. Între comune şi cantoane se constituie o verigă intermediară, adeseori lipsită de importanţă, sub denumirea de district, în fruntea căruia se află un funcţionar ales sau numit de către un organ central, fie executiv, fie legislativ. De regulă, acest funcţionar se numeşte prefect sau comisar în spaţiul francofon ori „Regierungstaathaltes" în partea germanofonă.

§ 6. Regimul local francez

Acesta se caracterizează prin instituirea a trei niveluri de dirijare a problemelor locale: nivelul comunal, cel departamental şi nivelul regional.

Unitatea de bază a regimului local francez o constituie **comuna**[196], care poate fi **urbană sau rurală**. Administraţia comunei are în fruntea sa un autentic „parlament al comunei" care poartă denumirea de consiliul municipal. Cei peste 500.000 de aleşi ai comunelor franceze reprezintă o forţă politică în virtutea căreia se soluţionează nu numai problemele locale, dar chiar şi cele naţionale, dacă ţinem seama de raporturile care se instituie între reprezentanţii locali şi cei din parlamentul francez.

Consiliul municipal este ales prin vot universal direct pentru un mandat de 6 ani. În prima sa şedinţă, el alege primarul şi adjuncţii acestuia, prin vot secret cu majoritatea absolută a voturilor exprimate. Dacă după primele două tururi de scrutin nu se obţine această majoritate, primarul este ales cu majoritate relativă de voturi, respectiv această calitate se atribuie celui care obţine cel mai mare număr de voturi. După alegerea primarului, se procedează la alegerea adjuncţilor acestuia. Primarul şi adjuncţii săi formează municipalitatea sau biroul consiliului municipal.

Consiliul municipal se întruneşte în sesiuni anuale, cel puţin o dată pe trimestru, pentru a decide asupra problemelor propuse de primar sau de către biroul consiliului municipal. Şedinţele consiliului sunt publice şi sunt prezidate de către primar, în calitatea sa de preşedinte al consiliului municipal.

Biroul municipal sau municipalitatea se compune din primar şi adjuncţii săi, fără a avea pretenţia de a se constitui într-un for sau o instanţă administrativă. Municipalitatea

---

[196] Comunele franceze datează de peste două secole, ele fiind consacrate prin Legea din 14 decembrie 1789.

acţionează în virtutea puterilor proprii conferite de lege sau a celor delegate de către primar, pentru a asigura continuitatea gestiunii treburilor comunale, pentru a pregăti reuniunile consiliului municipal şi pentru a executa deciziile acestuia. În activitatea sa, consiliul municipal poate fi ajutat de comisii municipale, compuse din primar, adjuncţii săi şi din consilieri municipali, tehnicieni, reprezentanţi ai diverselor asociaţii locale.

Primarul comunei este reprezentantul statului în comună, şeful administraţiei comunale şi preşedintele consiliului municipal. În calitatea sa de reprezentant al statului, primarul are datoria de a publica şi de a executa, pe teritoriul comunei, legile şi celelalte acte normative (regulamente, decizii) care îi sunt transmise prin intermediul prefectului. Totodată, primarul este ofiţer de stare civilă, îndeplineşte sarcinile ce îi revin în campania electorală (revizuirea listelor electorale etc.) şi asigură direct sau prin intermediari, în marile oraşe, funcţionarea poliţiei municipale, a poliţiei rurale şi punerea în aplicare a actelor care revin acestor sectoare de poliţie.

În calitatea sa de şef al administraţiei comunale, primarul trebuie să execute deciziile consiliului municipal, să acorde autorizaţii de construcţii, să elaboreze proiectul de buget şi să îndeplinească funcţia de ordonator de credite, să semneze contracte, să numească şi să decidă asupra statutului funcţionarilor comunali şi să reprezinte comuna în justiţie.

Primarul, în calitatea sa de preşedinte al consiliului municipal, asigură buna desfăşurare a şedinţelor şi respectarea ordinii în cadrul acestora.

Adjuncţii primarului sunt aleşi de către consiliul municipal şi sunt inamovibili. Numai dacă absenţa lor este nejustificată mai mult de 3 ori sau dacă primarul demisionează pentru a ridica problema realegerii acestora, adjuncţii primarului pot fi schimbaţi din funcţie. Adjuncţii sunt responsabili în faţa primarului şi ei îndeplinesc sarcinile de

ofiţeri de poliţie judiciară, iar acolo unde nu există o asemenea poliţie, sunt veritabile surse ale autorităţii publice în aplanarea conflictelor în caz de urgenţă.

Departamentul este o colectivitate teritorială ale cărei organizare şi funcţionare sunt supuse regulilor privitoare la comună. În fruntea departamentului se află un consiliu general, al cărui preşedinte este şi şeful executiv al departamentului. Şeful de departament intervine pe cale indirectă în probleme de interes comunal, inclusiv prin acordarea de subvenţii pentru realizarea unor obiective de interes comunal sau intercomunal (probleme sociale, incendii, proiecte de interes intercomunal).

Regiunea reprezintă un nivel intermediar între administraţia centrală de stat pe de o parte şi comune pe de altă parte. Regiunea reprezintă cea mai nouă creaţie a administraţiei locale franceze (1986), deşi istoria ei începe în secolul al XIV-lea, în înţelesul de „ţară", care reprezintă un teritoriu cu trăsături care o individualizează într-o unitate distinctă, cunoscută şi sub denumirea de „provincie". În 1830, geograful d'Halloy a propus împărţirea Franţei în 7 regiuni naturale. În 1919 au fost create 15 grupuri economice regionale pentru distribuirea competenţei Camerelor de Comerţ şi Industrie. În 1982, prin Legea din 2 martie privitoare la drepturile şi libertăţile colectivităţilor locale, regiunile devin pe deplin colectivităţi locale, administrându-se în mod liber, cu ajutorul unui executiv ales. Legea din 1985 privitoare la organizarea regiunii şi la alegeri a făcut posibilă o nouă formă de descentralizare – regiunea – care a început să funcţioneze din anul 1986.

Cele 26 de regiuni ale Franţei beneficiază de consilii alese, cu un număr de consilieri care variază între 31 (Guyane) şi 197 (Ile-de-france). Consiliul regional îşi alege un preşedinte şi un birou compus din 4 până la 10 vicepreşedinţi, cărora li se pot adăuga unul sau mai mulţi delegaţi.

Preşedintele consiliului regional asigură funcţionarea serviciilor regionale, elaborează bugetul şi este ordonator de credite şi răspunde de gestionarea domeniului regiunii. Preşedintele convoacă reuniunile consiliului care au loc cel puţin o dată pe trimestru.

Serviciile exterioare ale administraţiei centrale sunt reprezentate de direcţii competente în probleme de locuinţe, transporturi şi mediu, acţiune sanitară şi socială, agricultură şi păduri, tineret şi sport, protecţie a muncii, învăţământ primar, preşcolar şi finanţe.

Prefectura franceză, reprezentată de către prefect, conduce ansamblul serviciilor exterioare ale administraţiei de stat. Prefectul este reprezentantul fiecărui minister şi al guvernului în teritoriu, pentru a contribui la executarea legilor şi a celorlalte reglementări, pentru a asigura controlul administrativ şi al legalităţii actelor comunelor, departamentelor şi al stabilimentelor publice din departamente şi pentru anumite intervenţii statale în domeniul economic[197].

§ 7. Autonomia locală belgiană

Acest sistem de autonomie locală are ca suport juridic Noua Lege Comunală, ratificată de Parlament prin Legea din 26 mai 1989, la propunerea Regelui, făcută prin hotărârea regală din 24 iunie 1988[198].

În virtutea aceste legi, **comunele**, fie ele **rurale sau urbane**, dispun de un consiliu comunal format din 7 membri, în comunele care au mai puţin de 1000 de locuitori, şi din 55 de membri în cele care au peste 300.000 de locuitori.

---

[197] A se vedea *Le guide de la gestion muncipale*, nr. 1-7/1989.

[198] A se vedea *Nouvelle loi communale*, codificată prin hotărârea regală din 24 iunie 1988, ratificată prin Legea din 26 mai 1989.

Consiliile comunale sunt alese, în întregime, pentru un termen de 6 ani, care începe să curgă de la 1 ianuarie a anului care urmează datei alegerii.

Consiliul comunal desemnează din rândul membrilor săi aşa-numiţii consilieri municipali sau consilieri-magistraţi (échevins), care pot avea rolul de ajutoare ale primarului. Numărul acestor consilieri, care ocupă o poziţie distinctă în cadrul consiliului local, diferă de la o comună la alta în funcţie de numărul populaţiei (2 în comunele sub 1000 de locuitori şi 10 în cele care au peste 200.000 de locuitori). Alegerea acestor consilieri-magistraţi este supusă unor reguli precise, în virtutea cărora ei pot fi aleşi numai din rândul consilierilor, pe baza unei propuneri de candidatură, semnată de majoritatea consilierilor aleşi pe lista prezentată în alegeri, cu votul majorităţii absolute, tururile de scrutin în care sunt aleşi urmând a desemna rangul acestora în rândul consilierilor-magistraţi.

Primarul comunei este numit de rege dintre membrii consiliului comunal. Candidaturile sunt prezentate de către consilierii Guvernatorului provinciei şi ele trebuie să cuprindă majoritatea semnăturilor celor aleşi pe lista pe care a figurat în alegeri şi candidatul la postul de primar. În cazul în care primarul nu poate fi desemnat din rândul acestor consilieri, el poate fi numit de Rege din rândul altor alegători care au împlinit 25 de ani, cu avizul conform al delegaţiei permanente a consiliului provinciei. Consilierii-magistraţi ţin locul primarului în cazul în care acesta nu-şi poate îndeplini funcţia

În fiecare comună există un secretar, numit de către consiliul comunal, care pregăteşte şedinţele consiliului comunal şi şedinţele colegiului (format din primar şi consilierii-magistraţi); el conduce şi coordonează serviciile comunale. Secretarul nu poate îndeplini acte de comerţ în nume propriu sau prin persoane interpuse. În materie de disciplină, secretarul poate fi suspendat din funcţie de către colegiu pe o durată

maximă de trei luni şi poate fi revocat de către consiliul comunal.

Comunele, în funcţie de mărimea acestora, dispun de un număr variabil, de agenţi fiscali, care sunt numiţi de consiliul local, a căror intrare în exerciţiul funcţiei este condiţionată de depunerea jurământului şi a unei cauţiuni stabilite prin hotărâre regală, în funcţie de mărimea comunei. Agentul fiscal poate fi suspendat sau revocat de către consiliul comunal.

Incompatibilităţile membrilor consiliului comunal. Din consiliile comunale nu pot face parte guvernatorii, membrii delegaţiilor permanente ale consiliului provinciilor, grefierii provinciilor, comisarii arondismentelor şi funcţionarii acestora, militarii activi, persoanele care beneficiază de salarii sau ajutoare primite de la comună, cu excepţia pompierilor voluntari, comisarii şi agenţii de poliţie, precum şi persoanele din administraţia forestieră care aparţine comunei.

De asemenea, primarilor şi consilierilor-magistraţi le este interzis să fie, în acelaşi timp, judecători, procurori, grefieri, miniştri ai cultelor, agenţi ai administraţiei fiscale, casieri ai centrelor publice de ajutor social.

Reuniunile consiliilor comunale au loc ori de câte ori este necesar. Convocarea acestora se face de către colegiul primarului şi al consilierilor-magistraţi, în scris, la domiciliu, cu cel puţin cinci zile înaintea şedinţei. Şedinţele consiliului sunt prezidate de primar sau de către cel care îl înlocuieşte. Şedinţele se deschid de către primar şi la începutul acestora se dă citire procesului-verbal al şedinţei anterioare, observaţiile care sunt aprobate de consiliu urmând a fi incluse în acesta. Şedinţele sunt legal constituite în prezenţa majorităţii membrilor în funcţie ai consiliului. După două convocări succesive, consiliul poate delibera, indiferent de numărul celor prezenţi, asupra problemelor incluse pentru a treia oară pe ordinea de zi.

Şedinţele consiliului sunt publice şi publicarea acestora este obligatorie atunci când se discută bugetul, dotările comunei, crearea unor instituţii de interes comunal, înstrăinarea bunurilor imobiliare ale comunei, constituirea de ipoteci, demolarea edificiilor publice sau a monumentelor istorice. De menţionat că pe agenda de lucru a consiliilor pot fi puse orice probleme, cu excepţia celor care sunt date în competenţa altor autorităţi.

Pentru a evita prelungirea şedinţelor şi pentru a evita luarea unor decizii în necunoştinţă de cauză, consiliile comunale nu pot dezbate decât problemele înscrise în ordinea de zi, orice modificare a acesteia putându-se efectua numai în caz de urgenţă sau pentru evitarea unui pericol, a unei stări de urgenţă putând fi declarate prin votul a cel puţin două treimi din membrii prezenţi.

Hotărârile consiliului se adoptă cu majoritatea voturilor celor prezenţi, în caz de egalitate propunerea fiind respinsă. Votul este de regulă deschis, cu excepţia cazurilor privitoare la prezentarea de candidaturi, numiri în funcţie. Pentru a se evita prelungirea votului în cazul numirilor în funcţii, după primul tur de scrutin se recurge la un scrutin de balotaj între candidaţii care au obţinut cel mai mare număr de voturi.

Bugetul comunal cuprinde la partea de venituri donaţiile şi legatele, care până la suma de 100.000 franci pot fi operate fără nicio restricţie, iar peste această sumă cu acordul forurilor prevăzute de lege (delegaţia permanentă a consiliului provincial sau chiar cu aprobarea Regelui); veniturile obţinute de comună din exploatarea proprietăţii şi a drepturilor acesteia, impozite directe către stat şi cote adiţionale stabilite de către comune la impozitele către stat sau către provincii, ca şi taxele comunale adiţionale.

Cheltuielile bugetare privesc achiziţionarea şi completarea registrelor de stare civilă, plata abonamentelor la „Moniteur belge" şi la „Memorial administratif", contribuţiile

stabilite pentru bunurile comunale, datoriile comunei, retribuirea primarului, a consilierilor-magistraţi, a secretarului, a agentului fiscal şi a funcţionarilor comunei, a poliţiei comunale şi a gărzilor forestiere ale comunei, cheltuielile biroului administraţiei comunale, plăţile datorate pentru întreţinerea clădirilor comunale, cheltuielile privitoare la învăţământ, salubritate, drumuri comunale şi rurale şi alte asemenea cheltuieli aflate în sarcina comunei.

Serviciile necesare comunei cu caracter industrial sau comercial pot fi organizate în cadrul unor legi, urmând să fie gestionate în afara cheltuielilor datorate serviciilor generale ale comunei, suportate de la buget. Beneficiile acestora se varsă anual la bugetul comunei.

Cu privire la tutela administrativă, noua lege comunală face referire la Decretul din 7 iunie 1989 care stabileşte, pentru regiunea flamandă, regulile privitoare la tutela administrativă a comunelor şi la Decretul din 20 iulie 1989 cu privire la organizarea tutelei asupra comunelor, provinciilor şi a intercomunalelor din regiunea valonă. În virtutea acestor reglementări, comunele din regiunea de limbă germană sunt supuse unui control de legalitate şi de oportunitate, exercitat de către guvernatorul provinciei, care poate printr-o hotărâre motivată să suspende executarea actelor prin care o autoritate comunală îşi depăşeşte competenţa, încalcă legea sau lezează interesul general (art. 262).

Aceleaşi acte pot fi anulate de către Rege, de către executivul regiunii sau de către guvernatorul provinciei, în condiţiile stabilite de către lege.

Hotărârea de anulare nu poate depăşi 40 de zile de la primirea actului de către administraţia provinciei sau, dacă este cazul, de la aprobarea acestuia de către delegaţia permanentă sau de la primirea de către administraţia provinciei a actului prin care autoritatea comunală a luat cunoştinţă de decizia de suspendare a actului emis de către aceasta.

În toate cazurile există posibilitatea de a derula un recurs în faţa Regelui sau a executivului regiunii.

§ 8. Regimul local italian[199]

Acest sistem local se caracterizează prin organizarea comunităţilor locale pe trei nivele: comunal, provincial şi regional.

Comuna este definită de lege ca o instituţie a comunităţii locale, care îi reprezintă interesele şi-i promovează dezvoltarea. Comunele îşi pot constitui circumscripţii de descentralizare teritorială, dacă sunt comune reşedinţă de provincie sau au o populaţie mai mare de 100.000 de locuitori. Organizarea acestor circumscripţii se face prin statutul comunei, elaborat în condiţiile legii. Prin aceste statute se pot organiza circumscripţii de descentralizare şi în comunele cu o populaţie între 30.000 şi 100.000 de locuitori.

Circumscripţiile de descentralizare teritorială au un consiliu de circumscripţie, ales prin vot direct, după regulile aplicabile comunelor cu o populaţie mai mare de 5.000 de locuitori. Consiliul îşi alege un preşedinte din rândul membrilor săi, ambele autorităţi fiind împuternicite să dea expresie consultării şi participării populaţiei la înfăptuirea administraţiei locale, precum şi exercitării funcţiilor delegate de către comună. Ca atare, relaţiile dintre autorităţile comunale şi cele ale circumscripţiilor sunt supuse regulilor delegării de atribuţii.

Provincia este şi ea o instituţie locală intermediară între comună şi regiune, care reprezintă interesele şi promovează dezvoltarea comunităţii provinciale.

Regiunea reprezintă un nivel de organizare administrativă intermediar între comunităţile locale – comune şi provincii – şi stat. Potrivit legii italiene, comunele şi

---

[199] A se vedea *Legea cu privire la reglementarea autonomiei locale,* publicată în „Gazzetta Ufficiale" Partea I din 12 iunie 1990.

provinciile beneficiază de autonomie statutară şi financiară în cadrul legilor şi al coordonării statale a finanţelor publice. Spre deosebire de acestea, regiunile sunt create pentru a organiza exercitarea funcţiilor administrative la nivelul comunelor şi al provinciilor. Organele de administrare a regiunilor sunt consiliile regionale, juntele regionale şi preşedinţii regiunilor, competenţa autorităţilor regionale este stabilită prin lege, dar prin lege regională se reglementează cooperarea la nivelul comunelor şi provinciilor, precum şi la nivel regional.

Regiunea, care are puterea de a reglementa prin lege raporturile la nivel comunal şi provincial, este competentă să stabilească obiectivele generale ale programării dezvoltării economico-sociale teritoriale, fiind abilitată, pe această bază, să repartizeze resursele necesare pentru investiţiile locale.

La nivel comunal funcţionează un consiliu, ca organ de orientare şi de control politico-administrativ, junta şi preşedintele.

Consiliile comunale şi cele ale provinciilor sunt alese pe baza legii electorale, fie în cadrul unui scrutin de reprezentare proporţională, fie în cadrul unui scrutin majoritar. Ele se compun dintr-un număr de consilieri care diferă de la o colectivitate la alta, în funcţie de numărul populaţiei.

Junta comunală se compune din primar care o prezidează şi dintr-un număr par de asesori, stabilit prin statutul comunei, dar care nu poate depăşi cifra 4 în cazul comunelor cu o populaţie de până la 3.000 de locuitori şi cifra 16 în cazul comunelor cu o populaţie de peste 500.000 de locuitori.

Giunta provincială este compusă din preşedinte, care o prezidează şi dintr-un număr par de asesori care nu poate depăşi o cincime din numărul consilierilor care formează consiliul provinciei.

În ambele cazuri, junta poate fi compusă din consilieri, dar şi din cetăţeni care nu fac parte din consiliu, dar care

îndeplinesc condiţiile de eligibilitate şi nu sunt supuşi incompatibilităţii prevăzute de lege pentru consilieri.

Atât primarul, cât şi preşedintele consiliului provinciei sunt aleşi de către giunta comunală, respectiv de către consiliul provinciei, la prima lor reuniune, din rândul membrilor care compun aceste autorităţi. Scrutinul nu poate depăşi 60 de zile de la validarea alegerilor sau de la data la care locul a devenit vacant, fie datorită demisiei, fie datorită altor cauze.

Alegerea în aceste funcţii se face pe baza unui program, la care trebuie să subscrie cel puţin o treime din membrii consiliului. Programului îi sunt ataşate candidaturile la funcţia de primar sau de preşedinte, precum şi cele privitoare la funcţiile de asesori. Alegerea se face prin vot deschis, cu majoritatea absolută a voturilor consilierilor. Dacă în urma desfăşurării, în şedinţe distincte, a trei tururi de scrutin, nu se obţine această majoritate de voturi, consiliul se dizolvă prin decret al preşedintelui republicii.

Şedinţele pentru alegerea primarului sau a preşedintelui consiliului provinciei sunt convocate şi prezidate de către cel mai în vârstă consilier.

Numirea primarului şi a preşedintelui consiliului provinciei produce efecte juridice după 3 zile de la trimiterea la organul regional de control a deciziei respective, dar această numire poate deveni inoperantă pentru încălcarea legii. Primarul şi preşedintele consiliului provinciei reprezintă autorităţile care i-au ales, convoacă şi prezidează şedinţele acestora, supraveghează funcţionarea serviciilor şi executarea deciziilor. Concomitent, primarul şi preşedintele consiliului provinciei exercită atribuţiile ce le sunt stabilite prin lege pentru îndeplinirea funcţiilor statale şi regionale atribuite sau delegate comunei sau provinciei.

Primarul este împuternicit prin lege să coordoneze orarele prestaţiilor comerciale ale serviciilor publice, precum şi orarul funcţionării pentru public a serviciilor exterioare ale

administraţiei publice de stat, în vederea armonizării intereselor celor care recurg la aceste servicii.

Încetarea funcţiei de primar sau de preşedinte al consiliului provinciei poate avea loc şi ca urmare a adoptării unei moţiuni de cenzură de către membrii consiliului.

Moţiunea de cenzură prevăzută de legea italiană este o moţiune de neîncredere „constrictivă", în sensul că adoptarea acesteia duce nu numai la revocarea celor aleşi, dar şi la numirea altor persoane în funcţiile respective. Moţiunea de neîncredere se bazează pe un nou document de politică administrativă, care este supus consiliului, la iniţiativa unei treimi din membrii săi, împreună cu propunerile pentru un nou primar sau preşedinte al consiliului provincial, ca şi pentru o nouă giuntă. Aprobarea moţiunii de cenzură se face prin apel nominal cu votul majorităţii absolute a consilierilor comunei sau ai provinciei şi duce atât la încetarea mandatului de primar, de preşedinte al consiliului provinciei şi al giuntei respective, cât şi la învestirea noului executiv al comunei sau al provinciei.

Puterile de revocare ale consiliilor pot fi extinse prin statute şi la administratorii aleşi de consiliul comunal sau al provinciei în instituţiile şi serviciile subordonate.

Atribuţiile primarului sunt dependente de dubla sa calitate, de reprezentant al Guvernului şi de agent executiv al comunei.

În calitate de reprezentant al guvernului în comună, primarul este răspunzător de executarea legii în domeniile ordinii, sănătăţii şi igienei publice, al actelor de stare civilă, serviciului militar şi statistică. Primarul răspunde de îndeplinirea atribuţiilor prevăzute de lege referitoare la siguranţa publică şi poliţia judiciară, informându-l pe prefect asupra a tot ceea ce interesează ordinea publică.

În exercitarea atribuţiilor sale, primarul poate da, în caz de urgenţă, dispoziţii obligatorii, motivate, în limitele principiilor generale ale ordinii de drept, privitoare la sănătate

şi igienă, construcţii şi poliţie locală, pentru a preveni şi înlătura pericolele grave ce ameninţă viaţa şi drepturile cetăţenilor, pentru a căror executare poate cere prefectului sprijin în utilizarea forţei publice.

În asemenea situaţii speciale, atribuţiile primarului pot fi exercitate şi de către persoana care îl înlocuieşte, iar în cazul în care comuna are în componenţa sa circumscripţii teritoriale, el poate delega exercitarea acestor atribuţii preşedintelui de circumscripţie, în urma încunoştiinţării prefectului. Dacă în interiorul comunei nu există circumscripţii teritoriale, exercitarea acestor atribuţii poate fi încredinţată unui consilier comunal, avându-se în vedere o anumită zonă teritorială a comunei, pe baza informării prefectului.

În cazul în care persoanele care trebuie să îndeplinească aceste atribuţii nu-şi asumă răspunderea, prefectul este îndreptăţit să numească un comisar pentru ducerea la îndeplinire a atribuţiilor legale sau dacă persoana în cauză este chiar primarul, prefectul este abilitat de lege să se substituie acestuia.

Cea de a doua categorie de atribuţii ale primarului priveşte exercitarea funcţiei sale de reprezentant al colectivităţii locale şi de agent executiv al consiliului comunal, în virtutea căreia trebuie să ducă la îndeplinire actele acestuia.

În Italia, controlul asupra colectivităţilor locale îmbracă formele cunoscute ale **tutelei administrative**, delimitându-se prin lege un control asupra organelor comunale şi provinciale şi un control preventiv asupra actelor acestora, acesta fiind practicat la nivel statal, regional sau subregional.

1. Controlul asupra organelor comunelor şi ale provinciilor are în vedere dizolvarea şi suspendarea acestora. Dizolvarea consiliilor comunale şi ale provinciilor se face prin decret al Preşedintelui Republicii, la propunerea ministrului de interne, în cazurile în care aceste consilii încalcă prevederile Constituţiei, săvârşesc grave şi repetate abateri de la lege sau

pentru motive de ordine publică. Dizolvarea mai poate avea loc pentru incapacitatea acestora de a-şi desemna giunta, primarul sau preşedintele sau de a aproba bugetul, ca şi în cazul în care numărul consilierilor se reduce la mai puţin de jumătate din numărul stabilit de lege sau de statut.

Decretul de dizolvare prevede numirea unui comisar care va exercita atribuţiile ce-i sunt conferite prin acest decret.

Până la apariţia decretului de dizolvare, prefectul poate suspenda, pentru o perioadă de până la 90 de zile, consiliile comunale sau provinciale, numind un comisar pentru administrarea provizorie a comunei sau provinciei. Suspendarea vizează nu numai consiliile respective, dar şi giunta şi primarul ori preşedintele acestora, precum şi asimilaţii lor din colectivităţile locale specifice (comunităţi alpine).

2. Exercitarea controlului asupra actelor administraţiei comunelor şi provinciilor este de competenţa unui comitet regional, instituit prin decret al preşedintelui giuntei regionale. Comitetul regional de control este compus din persoane alese de către consiliul regional, din rândul juriştilor şi economiştilor cu experienţă şi de un expert desemnat de către comisarul guvernamental.

Comitetul regional de control este competent să exercite un control preventiv asupra legitimităţii actelor emise de autorităţile locale.

Controlul preventiv de legitimitate are ca obiect hotărârile pe care consiliile comunale şi provinciale le adoptă în baza legii. Aceste hotărâri sunt supuse verificării consiliului de control sub aspectul conformităţii actului cu normele în vigoare şi cu normele statutare, excluzându-se orice apreciere asupra interesului public pe care îl vizează aceste acte. Cu alte cuvinte, controlul în cauză este un control de legalitate şi nu un control de oportunitate. Pentru exercitarea acestui tip de control, actele emise de consilii se trimit comitetului regional de control, iar în cazul în care acest organ nu a decis anularea

lor în termen de 20 de zile de la înregistrare, ele devin executorii, dacă nu a intervenit un motiv de suspendare (de regulă, există un singur motiv, care poate fi invocat o singură dată, privitor la solicitarea unor informaţii suplimentare din partea organului emitent). Deciziile pot deveni executorii înaintea împlinirii termenului de 20 de zile, în virtutea deciziei comitetului de control.

Pot fi supuse comitetului de control şi alte acte ale consiliilor, precum şi cele emise de giuntele acestora, în măsura în care acest control este reclamat de o anumită fracţiune a consiliilor comunale sau ale provinciilor. Această iniţiativă poate fi exercitată de o treime din numărul consilierilor provinciei sau ai consiliilor comunale alese pe baza sistemului reprezentării proporţionale, ori de o cincime a consiliilor alese prin scrutin majoritar. Obiectul acestui control îl constituie orice încălcare a legii privitoare la înstrăinarea bunurilor, contracte şi statutul personalului. Nu sunt supuse acestui control actele date în executarea unor decizii ale autorităţilor respective.

Controlul de legitimitate poartă şi asupra proiectelor de bugete locale.

În exercitarea atribuţiilor sale, comitetul de control poate indica organului interesat modificările ce urmează a fi introduse în proiectul deciziei sau poate stipula că introducerea unor asemenea norme face ca actul să fie neconform cu legea, declarându-le ilegale.

Resursele de control prevăzute de legea italiană nu sunt epuizate prin aceste forme. Grija legiuitorului italian pentru a evita inactivitatea administraţiei locale a determinat includerea în lege a unor dispoziţii speciale, în virtutea cărora, atunci când se constată că provinciile sau comunele întârzie sau omit să-şi îndeplinească atribuţiile legale sau statutare, ele sunt invitate să-şi exercite competenţele. Dacă acestei invitaţii nu i se dă curs, comitetul regional de control va lua măsuri, prin

intermediul unui comisar. Limitele puterii sunt stabilite prin lege regională.

Bugetul local este reglementat de lege, recunoscându-se dreptul colectivităţilor locale la autonomie financiară, bazată pe resurse proprii şi pe subvenţii bugetare.

Bugetele comunelor şi ale provinciilor se constituie, la partea de venituri, din impozite proprii, cote părţi din impozitele percepute la nivel statal sau regional, taxe şi alte drepturi rezultate din exploatarea serviciilor publice, subvenţii statale sau regionale, alte venituri, inclusiv cele rezultate din patrimoniul propriu al comunei sau provinciei.

În privinţa cheltuielilor bugetare, legea italiană este deosebit de severă, stipulând că asumarea unor cheltuieli bugetare nu poate fi făcută fără indicarea sursei de finanţare de către şeful serviciului financiar. Lipsa acestui aviz determină ca actul respectiv să fie nul de drept.

În aceeaşi lege se prevede în mod expres că încheierea contractelor de către colectivităţile locale trebuie să fie precedată de o decizie specială care să indice scopul urmărit prin contract, obiectul, forma şi clauzele esenţiale ale acestuia, modalităţile de alegere a contractantului, admise pentru încheierea contactelor administrative, precum şi motivarea soluţiei adoptate.

Pentru verificarea contabilităţii, consiliile comunale şi cele ale provinciilor aleg un colegiu format din 3 cenzori, unul dintre reprezentanţii revizorilor oficiali ai conturilor, altul de pe lista profesioniştilor în materie de comerţ şi unul de pe lista contabililor. Alegerea se face pentru o perioadă de 3 ani şi cei aleşi nu sunt revocabili.

Modificările teritoriale, fuziunea şi constituirea de noi comune sunt reglementate de legea italiană, care, pe de o parte, permite regiunilor, în acord cu Constituţia, să modifice, prin lege, potrivit intereselor populaţiei, limitele teritoriale ale comunelor. Pe de altă parte, legea interzice, pentru a împiedica

divizarea comunelor existente, constituirea unor noi comune cu o populaţie sub 10.000 de locuitori, cu excepţia cazurilor de fuziune între două sau mai multe comune.

Programele de fuzionare a comunelor sau de modificare a limitelor teritoriale ale acestora se stabilesc de autorităţile regionale care au obligaţia de a le actualiza din 5 în 5 ani.

În toate cazurile, fuziunea comunelor se aprobă prin lege regională, stabilindu-se cu acest prilej, şi alocaţiile de stat pentru susţinerea cheltuielilor legate de fuziunea comunelor, în special a celor legate de suprimarea unor servicii publice în comunele care urmează să se integreze într-o colectivitate locală.

Secţiunea a 2-a
Administraţia publică locală a României

§ 1. Norme constituţionale privitoare la administraţia publică locală

Constituţia României impune o nouă viziune asupra administraţiei publice. Astfel, capitolul V al titlului III al Constituţiei consacră administraţiei publice două secţiuni – administraţia publică centrală de specialitate şi administraţia publică locală. Din modul de redactare a acestor secţiuni se desprinde ideea că legiuitorul constituant a dorit să delimiteze, în cadrul administraţiei publice, două sfere cu regimuri juridice diferite, respectiv, sfera administraţiei publice centrale şi sfera administraţiei publice locale. Din modul de redactare a acestor sfere ale administraţiei publice se deduce că autorităţile administraţiei publice centrale de specialitate sunt în exclusivitate autorităţi ale administraţiei de stat, în timp ce autorităţile administraţiei publice existente în unităţile administrativ-teritoriale se împart în: servicii publice ale autorităţilor administraţiei publice de specialitate deconcentrate

în unităţile administrativ-teritoriale şi autorităţi administrative autonome ale comunelor,oraşelor, municipiilor şi judeţelor. Pentru a încerca o delimitare a administraţiei publice locale este necesar să observăm, din nou, că potrivit art.120 din Constituţie, administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării serviciilor publice, autonomiei locale şi pe cel al deconcentrării serviciilor publice. Din acest punct de vedere, Constituţia recunoaşte dubla accepţiune a unităţilor administrativ-teritoriale. Pe de o parte, comunele, oraşele, municipiile şi judeţele sunt unităţi administrativ-teritoriale ale statului, delimitate prin lege, în cadrul cărora administraţia publică de stat se realizează prin servicii deconcentrate, aflate sub conducerea prefectului, desemnat de Guvern, care la rândul său, este o autoritate publică deconcentrată în judeţe şi în municipiul Bucureşti. Pe de altă parte, enunţarea principiului autonomiei locale în textul constituţional presupune recunoaşterea ca entităţi teritoriale distincte a comunelor, oraşelor, municipiilor – care reprezintă primul nivel al realizării autonomiei locale – şi a judeţelor, înţelese ca grupări teritoriale ale colectivităţilor locale de bază, care se află la cel de al doilea nivel al administraţiei publice locale. Şi unele şi altele fac parte din administraţia publică locală.

În argumentarea acestui punct de vedere invocăm şi art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituţie, în virtutea căruia organizarea administraţiei locale, a teritoriului, precum şi regimul general privind autonomia locală se stabilesc numai prin lege organică. Din formularea acestui text constituţional rezultă că, în viitor, este posibilă o delimitare a administraţiei locale de organizarea teritoriului, în sensul că, potrivit voinţei legiuitorului, se poate opera o reglementare specifică a organizării administraţiei locale, în colectivităţi locale distincte, altele decât cele existente la ora actuală, cât şi o nouă distribuţie teritorială a competenţelor administrative ale statului, inclusiv prin

modificarea structurii unităţilor administrativ-teritoriale. Cu alte cuvinte, Constituţia admite posibilitatea stabilirii unităţilor administrativ-teritoriale ale statului prin suprapunere cu colectivităţile locale care le compun sau prin delimitarea unor colectivităţi locale de organizare administrativă a statului, putându-se admite aplicarea autonomiei locale componentelor unităţilor administrativ-teritoriale. Toate acestea pot avea loc în condiţiile în care organizarea constituţională a administraţiei publice locale, pe două niveluri, este îndeplinită, cu respectarea configuraţiei judeţelor actuale şi a Municipiului Bucureşti.

§ 2. Aplicarea principiului autonomiei locale în organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale

Realizarea autonomiei locale în România este unul din obiectivele esenţiale ale reformei în administraţia publică. Atingerea acestui obiectiv este dependentă de o serie de factori de natură politică, legislativă, economică şi socială, de realizarea unor modificări structurale în administraţia publică şi, mai ales, de schimbarea comportamentului funcţionarului public în realizarea noilor sarcini care revin serviciilor publice.

Autonomia locală reprezintă un principiu şi un mod de organizare a administraţiei colectivităţilor locale, care nu poate fi implementat fără restructurarea întregului sistem al administraţiei publice. Pentru realizarea acestei restructurări sunt necesare, în primul rând, măsuri legislative, care să o consacre, modificări de comportament şi de mentalităţi ale agenţilor, care le pun în aplicare, toate fiind bazate pe cunoaşterea şi interpretarea corectă a sistemului şi a rolurilor, care revin agenţilor administrativi.

Sub aspect legislativ, reforma administraţiei publice a fost declanşată de adoptarea noii Constituţii a României, a

legislaţiei privitoare la organizarea şi funcţionarea autorităţilor administraţiei publice.

Problema esenţială cu care se confruntă reforma administraţiei publice credem că rămâne încă receptarea corectă a structurii administraţiei publice, a rolului, funcţiilor şi atribuţiilor componentelor acesteia şi, mai ales, a raporturilor care se stabilesc între administraţie şi beneficiarii serviciilor publice, pe care aceasta le prestează. Practic, ne găsim în faţa unor erori de interpretare a Constituţiei şi a legislaţiei, care întreţin concepţii anacronice, vehiculează concepte neadecvate literei şi spiritului normei de drept, mistifică standardele spre care trebuie să tindă administraţia publică, rolul şi funcţiile sale.

O primă eroare de acest gen o constituie aşezarea semnului de egalitate între puterea executivă şi administraţia publică. Această eroare este determinată de preluarea **tale quale** a concepţiei interbelice privitoare la puterea executivă, în a cărei cuprindere intrau toate autorităţile administrative de la rege şi până la primar. Între timp, concepţia asupra administraţiei publice s-a modificat esenţial în toate statele europene, în sensul că puterea executivă este redusă la şeful statului şi Guvern, sub conducerea acesteia desfăşurându-şi activitatea administraţia publică, înţeleasă ca un corp distinct de funcţionari publici apolitici, care realizează servicii publice în folosul întregii colectivităţi naţionale sau al colectivităţilor locale. De altfel, Constituţia României lasă să se întrevadă că autorităţile puterii executive sunt Preşedintele României şi Guvernul, acesta din urmă având şi funcţia de a conduce administraţia publică.

O a doua eroare care poate fi identificată în diferite lucrări are în vedere neglijarea distincţiei dintre administraţia de stat şi administraţia locală. În felul acesta, autorităţile care funcţionează în unităţile administrativ-teritoriale sunt tratate ca autorităţi ale administraţiei de stat, fără a se face distincţie între

serviciile publice ale ministerelor, ale celorlalte autorităţi ale administraţiei publice centrale de stat şi autorităţile administraţiei publice locale, care sunt reprezentantele colectivităţilor locale. Această eroare este susţinută de faptul că unităţile administrativ-teritoriale în care funcţionează servicii publice exterioare ale ministerelor şi ale celorlalte autorităţi ale administraţiei publice centrale de stat coincid cu colectivităţile locale, cărora le sunt aplicabile regulile autonomiei locale. Această coincidenţă nu poate fi eliminată, cel puţin în această fază a evoluţiei societăţii româneşti; esenţial este însă ca aceia care se apleacă asupra acestei probleme să delimiteze, în mod corect, competenţa serviciilor deconcentrate ale administraţiei publice de stat de competenţele care revin autorităţilor colectivităţilor locale (comune, oraşe, judeţe).

O a treia eroare, care decurge din prima, se regăseşte în tratarea autorităţilor administraţiei publice locale ca autorităţi ale puterii executive, ceea ce duce la concluzia că între administraţia de stat şi administraţia locală nu există nicio deosebire, prima integrând-o pe cea de a doua. O asemenea soluţie nu numai că este neconstituţională, dar respinge de la bun început aplicarea principiului autonomiei locale în organizarea şi funcţionarea serviciilor publice locale.

În sfârşit, o a patra eroare pe care o identificăm are în vedere conceperea administraţiei publice pe ideea exclusivă de organ de stat care are rolul de a pune în executare legea, recurgând atunci când este necesar la forţa de constrângere a statului. Această ultimă aprehensiune asupra administraţiei publice rămâne tributară regimului totalitar, în concepţia căruia administraţia de stat era atotcuprinzătoare şi actele sale erau executorii din oficiu, în toate cazurile, fără a se admite practic posibilitatea controlului lor judecătoresc. În realitate, noua concepţie promovată de Constituţie şi de legile ulterioare respinge o asemenea abordare unilaterală a problematicii administraţiei publice locale. Reglementările juridice în

materie exclud, în principiu, atotputernicia administrației publice de stat, o transformă din forță supraordonată cetățenilor în serviciu public pus la dispoziția lor pentru realizarea acelor trebuinți care nu pot fi satisfăcute de particulari sau a căror satisfacere de către particulari ar depăși posibilitățile cetățenilor de a achita costul acestora.

Tratarea juridică a serviciilor publice locale incluse în sfera administrației impune, cu rezonanțe principiale, departajarea celor de interes național de cele de interes local. Într-un stat democrat, modern, regula care se instituie cu valoare de imperativ o constituie partajarea satisfacerii serviciilor publice între stat și colectivitățile locale, înțelese ca aglomerări tradiționale ale populației în spații teritoriale distincte. Problematica autonomiei locale privește comunele și orașele ca unități teritoriale de bază și județele, respectiv municipiul București, ca unități intermediare între colectivitățile locale de bază și stat. Se poate observa că în România, potrivit Constituției, administrația locală este realizată pe două nivele, spre deosebire de unele state în care administrația locală se distribuie pe trei nivele, celor două adăugându-li-se nivelul regional.

În ultima vreme, în România, au existat mai multe tentative de a se introduce o organizare a administrației locale pe trei niveluri. Esența acestor modificări constă în introducerea celui de-al treilea nivel al organizării administrativ-teritoriale, respectiv cel regional.

Prima tentativă în acest demers a constituit-o crearea așa-numitelor regiuni de dezvoltare, care, fără a avea însă o conotație constituțională, nu au fost acceptate ca diviziuni administrativ-teritoriale ale României.

Mai recent s-a încercat o altă diversiune în acest domeniu, propunându-se o împărțire administrativă a teritoriului României în 8 regiuni, care să poarte în continuare denumirea de județe. S-a recurs la această diversiune deoarece,

potrivit Constituţiei, unităţile administrativ-teritoriale ale ţării sunt comunele, oraşele, municipiile şi judeţele. Comunele, oraşele şi municipiile reprezintă primul nivel de organizare administrativ-teritorială în România. Judeţele şi, respectiv, municipiul Bucureşti constituie un al doilea nivel de organizare administrativ-teritorială în România. Pornindu-se de la această delimitare constituţională, inexpugnabilă, de altfel, fără o modificare a Legii fundamentale, s-a ajuns la concluzia că instituirea nivelului regional poate fi făcută prin substituirea acestuia celui judeţean. Ca atare, în locul celor 41 de judeţe ale ţării şi a municipiului Bucureşti ar fi urmat să se constituie 8 judeţe (cu rang de regiune), care să înlocuiască actuala organizare constituţională a teritoriului României. Menţionăm că o asemenea modificare a împărţirii administrativ-teritoriale a României nu este posibilă fără o revizuire a Constituţiei, care statuează două niveluri de organizare administrativ-teritorială şi nu permite înlocuirea judeţelor cu regiuni. Este suficient să arătăm că împărţirea României în 8, 10 sau 12 judeţe nu este de natură să intre în consonanţă cu interesele locuitorilor acestora.

Problematica autonomiei locale se cantonează la aceste niveluri, reliefând dependenţa relativă a acestora faţă de autorităţile administraţiei publice.

În mod tradiţional, această problematică a fost analizată sub aspect teoretic, prin prisma triadei centralizare, deconcentrare şi descentralizare administrativă.

Constituţia României stabileşte în art.120 că administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării serviciilor publice, autonomiei locale şi al deconcentrării serviciilor publice. Aceste principii au o arie diferită de aplicare. Astfel, în timp ce principiul autonomiei locale şi al descentralizării privesc comunele, oraşele şi judeţele, considerate colectivităţi locale, principiile descentralizării şi al deconcentrării serviciilor publice se referă, în special, la administraţia publică de stat. Ele urmăresc crearea

şi sporirea competenţei serviciilor publice deconcentrate, precum şi crearea unor servicii publice descentralizate puse la dispoziţia populaţiei din unităţile administrativ-teritoriale ori a unor servicii publice locale aflate sub autoritatea consiliilor locale, inclusiv a celor judeţene.

În privinţa autonomiei locale, regulile privitoare la exercitarea acesteia prevăzute în Carta Europeană sunt numai în parte realizate.

Astfel, potrivit art. (9) din Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale[200], comunele, oraşele, municipiile şi judeţele au dreptul la resurse financiare proprii, pe care autorităţile administraţiei publice locale le stabilesc, le administrează şi le utilizează pentru îndeplinirea competenţelor şi atribuţiilor ce le revin, în condiţiile legii. Această prevedere legală presupune că bugetul unităţilor administrativ-teritoriale trebuie să acopere îndeplinirea de către autorităţile publice locale a atribuţiilor ce le revin. În fapt, această prevedere legală este greu de realizat în practică deoarece prin alte legi – de ex. Legea bugetului – nu se permite acoperirea bugetară a tuturor cheltuielilor legate de exercitarea atribuţiilor autorităţilor administraţiei publice locale.

Această situaţie se datorează şi multiplelor diferenţe dintre comunele, oraşele şi municipiile ţării, sub aspectul posibilelor surse de venituri ale bugetelor locale.

În măsura în care legea nu ţine seama de aceste diferenţieri reale şi nu permite statului să intervină pentru echilibrarea bugetelor locale şi, mai ales, pentru asigurarea proporţionalităţii veniturilor cu cheltuielile impuse de realizarea competenţelor legale ale autorităţilor locale, vom asista la grave dezechilibre financiare, la avantajarea unor colectivităţi locale în defavoarea altora şi, mai ales, la defavorizarea unor colectivităţi locale în privinţa realizării

[200] Republicată în M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

serviciilor publice de care acestea au nevoie pentru menţinerea lor la standardele moderne ale civilizaţiei.

În privinţa receptării pe plan constituţional a Legii administraţiei publice locale, este de menţionat faptul că această lege stabileşte că administraţia publică în unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale şi deconcentrării serviciilor publice. Astfel, descentralizarea serviciilor publice este o componentă a autonomiei locale prin faptul că permite autorităţilor colectivităţilor locale să înfiinţeze servicii publice subordonate acestora sau să organizeze astfel de servicii publice, înzestrate cu personalitate juridică.

Principiul eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale este şi el o componentă a autonomiei locale şi el şi-a găsit o distinctă recunoaştere în Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale[201]. În temeiul acestei legi, nu numai că autorităţile administraţiei publice locale sunt alese prin vot direct, dar odată alese ele asigură continuitatea administraţiei publice locale, mandatul de 4 ani al acestora neputând înceta înainte de termen decât în anumite colectivităţi locale, în cazurile prevăzute de lege. Cu alte cuvinte, legea nu permite organizarea de alegeri anticipate pentru toate colectivităţile locale.

În privinţa receptării pe plan constituţional a Legii administraţiei publice locale este de menţionat faptul că această lege stabileşte că administraţia publică în unităţile administrativ-teritoriale se organizează şi funcţionează în domeniul descentralizării, autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice, eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale, legalităţii şi al consultării cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit. Spre deosebire de Constituţie, legea adaugă la principiile descentralizării, autonomiei locale şi deconcentrării serviciilor publice alte trei principii, respectiv

[201] Publicată în M.Of. nr. 25 din 17 ianuarie 2003.

cel al eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale, cel al legalităţii şi cel al consultării cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit, care decurg din cele constituţionale.

Aceste ultime trei principii sunt superflue în raport cu dispoziţiile Chartei Europene a autonomiei locale, care include în definiţia acestei instituţii atât legalitatea, cât şi eligibilitatea şi consultarea cetăţenilor în exercitarea atribuţiilor autorităţilor locale.

De asemenea, principiul autonomiei locale absoarbe şi principiul consultării cetăţenilor în probleme de interes local, ştiut fiind că organizarea unui referendum sau a altor forme de consultare populară intră în conţinutul acestui principiu.

În sfârşit, alin. (2) al art. 4 al Legii nr. 215/2001 prevede că autonomia locală priveşte atât organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale, cât şi gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparţin comunei, oraşului, municipiului sau judeţului, după caz.

Aceste dispoziţii legale prezintă o triplă importanţă. În primul rând, ele definesc aplicarea atotcuprinzătoare a autonomiei locale în cadrul competenţelor care revin autorităţilor locale.

În al doilea rând, textul legal stabileşte dimensiunea reală a autonomiei locale – asumarea în integralitate a responsabilităţii autorităţilor locale pentru gestionarea intereselor colectivităţii pe care o reprezintă.

În al treilea rând, textul legii recunoaşte existenţa în cadrul unităţilor administrativ-teritoriale a colectivităţilor locale, subiecte reale ale autonomiei locale, identificate în Constituţie prin comune, oraşe, municipii şi judeţe.

Ceea ce nu introduce Legea nr. 215/2001, ca o componentă a autonomiei locale, este controlul de tutelă exercitat de prefect, în numele Guvernului, asupra actelor pe care le emit sau le încheie autorităţile administraţiei publice locale. Dar,

această omisiune principială este înlăturată prin Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului, înţeles ca autoritate deconcentrată în judeţe, care poate supune controlului judecătoresc actele ilegale ale autorităţilor publice locale.

§ 3. Autorităţile comunale şi orăşeneşti

În comune şi oraşe funcţionează, ca autorităţi ale administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală, consilii locale şi primari. În cadrul municipiilor funcţionează aceleaşi autorităţi, ele putându-se organiza şi la nivelul subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale acestora.

Statutul consiliilor locale şi al primarilor, în ceea ce priveşte autonomia locală este definit de Constituţie şi de lege, ambele autorităţi fiind supuse rolului de autorităţi administrative autonome în rezolvarea treburilor publice din comune şi oraşe. Din acest punct de vedere se cere a se face o distincţie între sfera locală a interesului general, care poate fi încredinţată unor servicii ale administraţiei publice de stat sau, în virtutea legii, autorităţilor administraţiei publice locale.

O problemă distinctă o constituie organizarea autorităţilor administrative autonome în subdiviziunile municipiilor. În prezent, o astfel de organizare este realizată numai în municipiul Bucureşti, în viitor fiind posibilă implantarea unor astfel de servicii publice şi în alte municipii. Sensul textului constituţional are în vedere ca, în marile aglomerări urbane, serviciile publice să fie cât mai aproape de beneficiarul acestora. Legea nr. 215/2001 stabileşte că aceste autorităţi se stabilesc prin lege, ceea ce a fost realizat la nivelul municipiului Bucureşti, şi ele sunt subordonate autorităţilor administrative ale municipiului. Din acest punct de vedere, considerăm că subordonarea se face numai pe linie ierarhică specifică, în virtutea căreia consiliile sectoarelor se supun consiliului local al municipiului Bucureşti, iar primarii de

sector primarului general al municipiului Bucureşti, cu excepţia cazului în care consiliul municipal stabileşte reguli obligatorii pentru aceştia.

Din acest punct de vedere, nu considerăm că subordonarea autorităţilor publice în cadrul unui municipiu încalcă principiul autonomiei locale, ci dimpotrivă contribuie la dezvoltarea acesteia. Autonomia locală nu priveşte autorităţile constituite la nivelul sectoarelor municipiului Bucureşti, ci colectivitatea locală în integritatea sa. În aceste condiţii, organizarea unor autorităţi ale administraţiei publice în subdiviziuni ale municipiilor este generată de implantarea unor servicii publice specifice administraţiei de stat (autoritate tutelară, stare civilă etc.) în spaţii teritoriale ale municipiilor pentru a evita aglomerarea cetăţenilor la sediul primarului municipiului[202].

A. Consiliul local

Consiliul local este o autoritate colegială a administraţiei publice locale, aleasă în vederea soluţionării problemelor de interes local ale comunei, oraşului sau municipiului.

Această autoritate, în temeiul art. 36 al Legii nr. 215/2001, se bucură de un statut autonom, în sensul că ea deliberează asupra intereselor specifice ale colectivităţii locale şi hotărăşte cu privire la modul de realizare a acestora, fără vreun amestec din partea autorităţilor administraţiei publice de stat sau a autorităţilor administraţiei publice judeţene. Consiliile locale, aşa cum au rezultat ele din alegeri, sunt autorităţi administrative autonome care deliberează şi hotărăsc asupra modului de soluţionare a intereselor locale, fiind responsabile, în exclusivitate, de modul de gestionare a acestor interese. Răspunderea lor politică este numai de ordin electoral, în sensul că ele sunt înzestrate cu competenţă specifică administraţiei publice locale pentru a decide asupra modului de

[202] În sens contrar, a se vedea M. Preda, A. B. Şinc, *op.cit.*, p. 20.

soluţionare a problemelor administrative ale colectivităţii locale. Autonomia acestor organe colegiale rezidă în auto-organizarea acestora, sub toate aspectele, ele fiind organe colegiale ale administraţiei locale care recepţionează cererile şi informaţiile din mediul local şi adoptă hotărâri privitoare la administrarea treburilor publice locale.

Unele informaţii privitoare la colectivitatea locală, la organizarea şi funcţionarea consiliului local pot proveni de la primar, dar această competenţă nu îl transformă pe organul executiv al consiliului local în conducătorul acestuia, ştiut fiind că şedinţele consiliilor comunale sunt conduse de un preşedinte ales de fiecare dată când are loc şedinţa organului reprezentativ local[203].

În privinţa raportului dintre consiliile locale şi primar este necesar să subliniem că Legea nr. 215/2001 a adoptat soluţia alegerii prin vot direct a ambelor autorităţi ale administraţiei publice locale. Formula cea mai utilizată în plan european o constituie alegerea directă a consilierilor municipali, din rândul acestora fiind desemnat primarul. Aşa cum se poate observa, această formulă nu a fost acceptată de legiuitorul român şi, în aceste condiţii, a fost necesară stabilirea, prin lege, a raporturilor dintre organul colegial şi primar. Soluţia la care s-a oprit legiuitorul, pentru evitarea unui eventual blocaj instituţional, a fost aceea de a asigura supremaţia consiliului local în realizarea administraţiei locale faţă de primar. În acest sens, Legea nr. 215/2001 stabileşte în art. 23 că autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală în comune, oraşe şi municipii sunt consiliile locale comunale, orăşeneşti şi municipale, ca autorităţi deliberative, şi primarii, ca autorităţi executive. Din această prevedere a legii nu se poate trage concluzia că

[203] V.I. Prisăcaru consideră că „autorităţile administraţiei publice locale sunt consiliile locale comunale, orăşeneşti şi municipale, conduse de primari ...", *op.cit.*, p. 115.

primarul reprezintă altceva decât o autoritate executivă[204]. În realitate, ambele autorităţi sunt exponente ale administraţiei publice locale, dar a le situa pe acelaşi plan, încredinţându-le aceleaşi competenţe, înseamnă a crea un blocaj pentru realizarea administraţiei publice locale. În condiţiile, în care legitimitatea consiliului local şi a primarului este identică, este firesc ca legiuitorul să stabilească relaţiile dintre cele două autorităţi. Pe această bază, în Legea nr. 215/2001 se precizează că organul deliberativ îl constituie consiliul local, iar cel executiv este primarul. Calitatea primarului de organ executiv derivă atât din faptul că el este cel care răspunde de ducerea la îndeplinire a hotărârilor consiliului local, cât şi din faptul că el este cel care trebuie să pună în practică dispoziţiile privitoare la realizarea, în colectivităţile umane de bază a legii, şi a celorlalte acte normative.

1. Componenţa şi constituirea consiliilor locale

Consiliile locale sunt compuse din consilieri aleşi prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Numărul consilierilor variază între 9 şi 31, în funcţie de populaţia comunei, oraşului sau municipiului, excepţie făcând municipiul Bucureşti unde numărul consilierilor este de 55[205].

Consiliile locale sunt alese pe raza reprezentării proporţionale, în cadrul unui scrutin de listă.

---

[204] A se vedea, în sens contrar, M. Preda, A.B. Şinc, *op.cit.*, p. 19.

[205] Potrivit Legii administraţiei publice locale, comunele şi oraşele beneficiază de acelaşi număr de consilieri în funcţie de populaţia acestora: la 1500 de locuitori - 9 consilieri; între 1501 şi 3000 de locuitori –11 consilieri; între 3001 şi 5000 de locuitori - 13 consilieri; între 5001 şi 10.000 de locuitori - 15 consilieri; între 10.001 şi 20.000 de locuitori - 17 consilieri; între 20.001 şi 50.000 de locuitori - 19 consilieri; între 50.001 şi 100.000 de locuitori – 21 de consilieri; între 100.001 şi 200.000 de locuitori – 23 de consilieri; între 200.001 şi 400.000 de locuitori - 27 de consilieri; iar peste 400.000 de locuitori - 31 de consilieri.

2. Condiţii de eligibilitate şi incompatibilităţi

Pentru a fi ales consilier, primar sau preşedinte al consiliului judeţean, candidatul în alegeri este supus unor condiţii stabilite de Constituţie şi de lege. Condiţiile de eligibilitate sunt cumulative şi privesc:

a. calitatea de alegător;

b. vârsta de cel puţin 23 de ani;

c. domiciliul în unitatea administrativ-teritorială în care urmează să fie ales;

d. să nu fie membri activi ai armatei, magistraţi, poliţişti, judecători ai Curţii Constituţionale, avocaţi ai poporului sau să nu facă parte din alte categorii de funcţionari publici, cărora le este interzisă apartenenţa la un partid politic.

Evident, nu pot candida în alegerile locale cetăţenii care nu au drept de vot. O persoană poate candida pentru un singur consiliu local şi un singur consiliu judeţean şi numai pentru o singură funcţie de primar sau de preşedinte al consiliului judeţean. Ca atare, o persoană poate candida, în acelaşi timp, pentru funcţia de consilier local, de consilier judeţean şi de primar. Într-o altă ipoteză, o persoană poate candida, în acelaşi timp, pentru funcţia de consilier local, de consilier judeţean şi de preşedinte al consiliului judeţean. Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale[206] interzice candidaturile concomitente la funcţia de primar şi la funcţia de preşedinte al consiliului judeţean.

În urma revizuirii Constituţiei din anul 2003 şi a aderării României la Uniunea Europeană pot participa la alegerile locale cu drept de vot şi cetăţenii Uniunii Europene, în condiţiile stabilite de o lege organică. În virtutea Legii nr. 67/2004, cetăţenii Uniunii Europene care au domiciliul sau reşedinţa în România au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în aceleaşi condiţii ca şi cetăţenii români, în conformitate cu

[206] Republicată în M.Of. nr. 333 din 17 mai 2007.

prevederile stabilite de această lege. În privinţa dreptului de a alege, legea nu prevede restricţii pentru cetăţenii Uniunii Europene domiciliaţi în România. În schimb, ei nu pot candida decât pentru ocuparea unei funcţii de consilier local şi de consilier judeţean. Ca atare, ei nu pot candida pentru o funcţie de primar sau de preşedinte al consiliului judeţean.

Candidaturile pentru consiliile locale, consiliile judeţene, pentru primari şi preşedinţi ai consiliilor judeţene se propun de partidele politice şi de alianţele electorale constituite, potrivit Legii partidelor politice nr. 14/2003. Candidaturile pot fi depuse de către alianţe electorale sau de către organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale. De asemenea, pot exista şi candidaturi independente.

Partidele politice sau alianţele politice pot constitui alianţe electorale la nivel judeţean sau local. Este exclusă apartenenţa unui partid politic la mai multe alianţe electorale, la acelaşi nivel. Aceste alianţe electorale se înregistrează la biroul electoral de circumscripţie judeţeană sau a municipiului Bucureşti. Fiecare partid politic sau alianţă politică ori electorală poate înscrie pe lista de candidaţi un număr mai mare decât numărul de consilieri stabilit de lege, cu până la un sfert din numărul mandatelor. Propunerile de candidaţi se fac în scris în 4 exemplare de către partidele politice, alianţele politice sau organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale sub semnătura conducerii organizaţiilor judeţene ale acestora. În cazul candidaţilor independenţi, pentru funcţia de consilier candidatura trebuie să fie susţinută de cel puţin 1% din numărul total al alegătorilor înscrişi în listele electorale permanente şi în listele electorale complementare din circumscripţia respectivă, dar nu mai puţin de 50 în cazul comunelor, de 100 în cazul localităţilor urbane de rangul II şi III, şi de 1000 în cazul judeţelor, municipiului Bucureşti, sectoarelor municipiului Bucureşti şi localităţilor urbane de rangul I. În cazul candidaturii la funcţia de primar, lista de

susţinători trebuie să cuprindă cel puţin 2% din numărul total al alegătorilor înscrişi în listele electorale permanente şi complementare din circumscripţia pentru care candidează, dar nu mai puţin de 200 în cazul comunelor, 300 în cazul oraşelor, 1000 în cazul municipiilor şi sectoarelor municipiului Bucureşti şi 5000 în cazul municipiului Bucureşti. Candidatura independentă pentru funcţia de preşedinte al consiliului judeţean trebuie să fie susţinută de cel puţin 2% din numărul total al alegătorilor înscrişi în listele electorale permanente şi complementare din circumscripţia pentru care candidează, dar nu mai puţin de 3.000.

Lista susţinătorilor trebuie să cuprindă data alegerilor, numele şi prenumele candidatului, funcţia pentru care candidează, numele şi prenumele susţinătorului, cetăţenia, data naşterii, adresa, denumirea, seria şi numărul actului de identitate, semnătura acestuia, precum şi numele şi prenumele persoanei care a întocmit-o.

Veridicitatea datelor din această listă se face printr-o declaraţie pe propria răspundere a celui care a întocmit-o.

Lista de susţinători trebuie să fie însoţită de o declaraţie de acceptare a candidaturii şi se depune la biroul electoral al circumscripţiei pentru care candidează. Biroul electoral de circumscripţie verifică legalitatea candidaturilor şi, după caz, le acceptă sau le respinge. Acceptarea unei candidaturi poate fi contestată de către cetăţeni, partidele politice, alianţele politice şi alianţele electorale în termen de cel mult 48 de ore de la afişarea candidaturii. Respingerea candidaturii poate fi contestată de către candidat, partidele politice, alianţele politice sau alianţele electorale care au propus candidatura respectivă. Contestaţiile privind admiterea sau respingerea candidaturilor se soluţionează de către judecătoria, respectiv tribunalul, în a cărui rază teritorială se află circumscripţia electorală. Această hotărâre judecătorească este supusă recursului, care poate fi făcut în 24 de ore de la pronunţare.

Condiţiile de eligibilitate trebuie îndeplinite la data depunerii candidaturii în alegeri.

În cazul în care un candidat îndeplineşte condiţiile de eligibilitate şi devine consilier, el trebuie să se supună şi regulilor privitoare la incompatibilităţi, pentru exercitarea mandatului în consiliul local.

Incompatibilităţile sunt distincte în ceea ce priveşte calitatea de consilier şi cea de primar, respectiv de viceprimar. Incompatibilităţile privitoare la calitatea de consilier local sau judeţean sunt prevăzute de Legea nr. 161/2003. În virtutea art. 87 al acestei legi, aleşii locali care îndeplinesc funcţia de primar şi de viceprimar, primar general şi viceprimar al municipiului Bucureşti, preşedinte şi vicepreşedinte al consiliului judeţean, sunt incompatibili cu următoarele funcţii şi calităţi:

a) calitatea de consilier local;

b) funcţia de prefect sau subprefect;

c) calitatea de funcţionar public sau angajat cu contract individual de muncă, indiferent de durata acestuia;

d) funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administraţie ori cenzor sau orice funcţie de conducere ori de execuţie la societăţile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare, la regiile autonome de interes naţional sau local, la companiile şi societăţile naţionale, precum şi la instituţiile publice;

e) funcţia de preşedinte sau secretar al adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţilor la o societate comercială;

f) funcţia de reprezentant al unităţii administrativ-teritoriale în adunările generale ale societăţilor comerciale de interes local sau de reprezentant al statului în adunarea generală a unei societăţi comerciale de interes naţional;

g) calitatea de comerciant persoană fizică;

h) calitatea de membru al unui grup de interes economic;

i) calitatea de deputat sau de senator;

j) funcţia de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat sau o altă funcţie asimilată acestora;

k) orice alte funcţii publice sau activităţi remunerate, în ţară sau în străinătate, cu excepţia funcţiei de cadru didactic sau a funcţiilor în cadrul unor asociaţii, fundaţii sau alte organizaţii neguvernamentale.

Primarii şi viceprimarii, primarul general şi viceprimarii municipiului Bucureşti nu pot deţine, pe durata exercitării mandatului, funcţia de consilier judeţean.

Primarii şi viceprimarii, primarul general şi viceprimarii municipiului Bucureşti pot exercita funcţii şi activităţi în domeniul didactic, al cercetării ştiinţifice şi al creaţiei literar-artistice.

Art. 88 al aceleiaşi legi stabileşte incompatibilităţile cărora le este supusă funcţia de consilier local sau consilier judeţean. În rândul acestora, legea nominalizează următoarele funcţii sau calităţi:

a) funcţia de primar sau viceprimar;

b) funcţia de prefect sau subprefect;

c) calitatea de funcţionar public sau angajat cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local respectiv sau în aparatul propriu al consiliului judeţean ori al prefecturii din judeţul respectiv;

d) funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru al consiliului de administraţie sau cenzor la regiile autonome şi societăţile comerciale de interes local înfiinţate sau aflate sub autoritatea consiliului local ori a consiliului judeţean respectiv sau la regiile autonome şi societăţile comerciale de interes naţional care îşi au sediul sau care deţin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

e) funcţia de preşedinte sau secretar al adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţilor la o societate comercială de

interes local ori la o societate comercială de interes naţional care îşi are sediul sau care deţine filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

f) funcţia de reprezentant al statului la o societate comercială care îşi are sediul ori care deţine filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

g) calitatea de deputat sau senator;

h) funcţia de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat şi funcţiile asimilate acestora.

Legea introduce şi o posibilă incompatibilitate între un mandat de consilier local şi un mandat de consilier judeţean. Această interdicţie de a exercita concomitent aceste două mandate este justificată de posibilul conflict de interese dintre exercitarea mandatului de consilier local şi de consilier judeţean. Legea electorală permite ca o persoană să candideze în alegeri atât pentru funcţia de consilier local, cât şi pentru cea de consilier judeţean. Dacă aceasta obţine numărul de voturi necesar pentru ocuparea ambelor funcţii, în cazul validării celui de-al doilea mandat, persoana în cauză va trebui să opteze pentru una sau cealaltă funcţie. Această incompatibilitate funcţionează şi în cazul în care un funcţionar public sau un angajat cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local ori judeţean sau al prefecturii din judeţul respectiv devine consilier local sau consilier judeţean.

Alte incompatibilităţi stabilite de lege au în vedere calitatea de ales local şi calitatea de acţionar semnificativ la o societate comercială înfiinţată de consiliul local sau de consiliul judeţean. Această incompatibilitate se extinde şi la soţul sau rudele de gradul I ale alesului local, care deţin calitatea de acţionar semnificativ la unul dintre agenţii economici ai unei societăţi comerciale înfiinţate de consiliul local sau de consiliul judeţean. Calitatea de acţionar semnificativ este dată de deţinerea unor acţiuni care cumulate

reprezintă cel puţin 10% din capitalul social sau îi conferă cel puţin 10% din totalul drepturilor de vot în adunarea generală.

Art. 90 al legii se referă la un posibil conflict de interese în care ar putea fi implicaţi consilierii locali şi consilierii judeţeni care au funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administraţie sau cenzor ori alte funcţii de conducere, precum şi calitatea de acţionar sau asociat la societăţile comerciale cu capital privat sau cu capital majoritar de stat ori cu capital al unei unităţi administrativ-teritoriale. Acestea nu pot încheia contracte comerciale de prestări servicii, de executare de lucrări, de furnizare de produse sau contracte de asociere cu autorităţile administraţiei publice locale, din care fac parte cu instituţiile sau regiile autonome de interes local aflate în subordinea sau sub autoritatea consiliului local sau judeţean respectiv ori cu societăţile comerciale înfiinţate de consiliile locale sau consiliile judeţene respective. Acest conflict de interese vizează şi cazul în care funcţiile sau calităţile respective sunt deţinute de soţul sau rudele de gradul I ale alesului local.

Spre deosebire de condiţiile de eligibilitate, stările de incompatibilitate intervin numai după validarea mandatului de ales local. Condiţiile de eligibilitate sunt supuse cenzurii biroului electoral de circumscripţie. Stările de incompatibilitate îl obligă pe alesul local să demisioneze din una din funcţiile incompatibile în termen de 15 zile. În cazul în care alesul local nu optează pentru una sau alta din soluţiile legale, prefectul judeţului, la propunerea secretarului unităţii administrativ-teritoriale, emite un ordin prin care constată încetarea de drept a mandatului de ales local. Acest ordin poate fi atacat la instanţa contencios administrativ competentă. Dacă alesul local este un primar, Guvernul, la propunerea prefectului, va stabili data pentru organizarea unor noi alegeri în circumscripţia electorală respectivă. Dacă este vorba de un consilier local sau

un consilier judeţean se va trece la validarea mandatului unui supleant.

Potrivit Legii administraţiei publice locale, funcţia de consilier este incompatibilă cu:

a. funcţia de prefect şi subprefect, precum şi cu alte funcţii publice ale consiliilor locale şi judeţene şi din aparatul prefecturilor, ministerelor şi al celorlalte autorităţi guvernamentale;

b. funcţia de primar;

c. funcţia de membru al altui consiliu comunal sau orăşenesc;

d. deţinerea unei funcţii de consilier în acelaşi consiliu de către soţul persoanei în cauză, ascendenţii, descendenţii, fraţii şi surorile acesteia.

Efectele incompatibilităţii

Persoana care a obţinut în alegeri calitatea de consilier şi se află într-o stare de incompatibilitate poate opta între a fi consilier sau a-şi păstra calitatea care îl face incompatibil cu exercitarea mandatului de consilier. În cazul în care consilierul nu renunţă la funcţia sau calitatea care îl fac incompatibil cu exercitarea acestui mandat, el îşi poate pierde această calitate în urma hotărârii luate de majoritatea consilierilor.

3. Circumscripţiile electorale

Pentru alegerea consiliilor locale şi a primarilor, fiecare comună, oraş sau municipiu şi sectoarele municipiului Bucureşti se organizează în circumscripţii electorale.

În cazul alegerii consiliilor judeţene, a preşedintelui consiliului judeţean şi a Consiliului General al Municipiului Bucureşti, circumscripţiile electorale se formează la nivelul fiecărui judeţ, respectiv al municipiului Bucureşti. Numerotarea circumscripţiilor electorale judeţene şi a municipiului Bucureşti se face prin hotărârea Guvernului. În interiorul judeţelor şi al municipiului Bucureşti, numerotarea circumscrip-

ţiilor electorale se face de către prefect, prin ordin, în termen de trei zile de la stabilirea datei alegerilor. Numerotarea este centrifugă şi ierarhizată, ţinându-se seama de ordinea alfabetică a fiecărei categorii de unităţi administrativ-teritoriale. Ca atare, numerotarea începe cu municipiul reşedinţă de judeţ şi continuă cu celelalte municipii, oraşe şi comune. Această numerotare se transmite primarilor, care o aduc la cunoştinţa alegătorilor odată cu precizarea delimitării şi numerotării secţiilor de votare.

4. Secţiile de votare

Acestea reprezintă decupaje din teritoriul circumscripţiilor electorale care grupează alegătorii în vederea exercitării dreptului de vot. Secţiile de votare se organizează de către primari în termen de 20 de zile de la stabilirea datei alegerilor. Ele cuprind între 1.000-2.000 de locuitori în localităţile urbane. În comune se organizează o secţie de votare la 500-2.000 de locuitori, de regulă, în fiecare sat; secţiile de votare se pot organiza şi în satele sau grupurile de sate cu o populaţie de până la 500 de locuitori.

Organizarea secţiilor de votare are în vedere numărul de locuitori şi nu numărul de alegători, întrucât la data delimitării secţiilor de votare, numărul alegătorilor nu poate fi cunoscut, în timp ce numărul locuitorilor poate fi determinat.

Delimitarea secţiilor de votare reprezintă o operaţie în cursul căreia locuitorii unei comune sau ai unui oraş sunt grupaţi pe sate, străzi sau cartiere, în vederea exercitării dreptului de vot într-un local adecvat, care reprezintă sediul secţiei de votare. În cadrul unei circumscripţii electorale se numerotează, începând cu cifra 1, secţiile de votare; suprafaţa teritorială şi sediul secţiei de votare se aduc la cunoştinţa alegătorilor de către primar, în termen de 20 de zile de la stabilirea datei alegerilor.

5. Listele electorale

Listele electorale reprezintă un catalog al cetăţenilor cu drept de vot care domiciliază în circumscripţia electorală pentru care au fost întocmite.

Aceştia sunt cuprinşi în listele electorale permanente, cărora li se adaugă listele electorale suplimentare, care cuprind cetăţenii cu drept de vot care şi-au stabilit cu cel puţin 3 luni înaintea scrutinului reşedinţa în circumscripţia electorală în care au loc alegerile. Persoanele care nu au cerut înscrierea în aceste liste suplimentare, dar care şi-au stabilit reşedinţa în acea circumscripţie electorală, cu cel puţin 3 luni înaintea scrutinului, vor fi cuprinse în lista suplimentară de către preşedintele biroului electoral al secţiei de votare, pe baza actului de identitate. În aceeaşi zi a votării, în listele suplimentare vor fi cuprinse şi persoanele omise din copia de pe lista electorală permanentă care se prezintă la vot şi fac dovada, cu actul de identitate, că domiciliază în raza secţiei de votare.

Listele electorale permanente se întocmesc de Direcţia pentru Evidenţa Persoanelor şi Administrarea Bazelor de Date din cadrul Ministerului Administraţiei şi Internelor pe baza Registrului naţional de evidenţă a persoanelor.

Listele electorale permanente sunt puse la dispoziţia primarilor în termen de 35 de zile de la data stabilirii zilei alegerilor.

Modificările care au loc în corpul electoral se operează de către primar. Acesta este obligat să se pronunţe, în cel mult 3 zile, asupra întâmpinărilor împotriva omisiunilor, înscrierilor greşite sau oricăror erori din listele permanente. Situaţia dată de primar poate fi contestată la judecătoria în a cărei rază teritorială se află localitatea. Hotărârea judecătorească este definitivă şi irevocabilă şi se comunică persoanei interesate şi primarului în termen de 24 de ore de la pronunţare.

Primarului îi sunt transmise de către Direcţia pentru Evidenţa Persoanelor şi Administrarea Bazelor de Date 3 copii de pe listele electorale permanente, care cuprind alegătorii din fiecare secţie de votare. Primarul predă 2 exemplare din aceste copii preşedintelui biroului electoral al secţiei de votare, cu 3 zile înainte de data alegerilor. Unul din aceste două exemplare este pus la dispoziţia alegătorilor pentru consultare, iar celălalt exemplar este utilizat în ziua alegerilor. Al treilea exemplar al copiei se păstrează de către primar. Autentificarea copiilor de pe listele electorale permanente se face prin semnătura primarului, a secretarului unităţii administrativ-teritoriale, a şefului serviciului public comunitar judeţean de evidenţă a persoanelor şi de şeful structurii teritoriale a Direcţiei pentru Evidenţa Persoanelor şi Administrarea Bazelor de Date pe baza Registrului de evidenţă a persoanelor. Potrivit legii, un alegător poate fi înscris într-o singură listă electorală.

În listele electorale complementare cu caracter permanent sunt cuprinşi şi cetăţenii Uniunii Europene cu drept de vot care au domiciliul sau reşedinţa în localitatea pentru care se întocmeşte lista.

6. Birourile electorale

În vederea organizării şi desfăşurării operaţiunilor electorale se înfiinţează, potrivit legii, Biroul Electoral Central, birouri electorale judeţene, birouri electorale de circumscripţie şi birouri electorale ale secţiilor de votare.

La toate nivelurile, birourile electorale sunt conduse de un preşedinte şi un locţiitor al acestuia, desemnaţi de către preşedintele tribunalului judeţean sau de prefect din rândul magistraţilor sau al altor jurişti. Preşedintele tribunalului judeţean alcătuieşte lista de magistraţi şi, prin tragere la sorţi, desemnează preşedinţii şi locţiitorii birourilor electorale. Prefectul, împreună cu preşedintele tribunalului şi câte un reprezentant din partea fiecărui partid politic parlamentar,

stabileşte lista celorlalţi jurişti. În cazul în care numărul magistraţilor şi al celorlalţi jurişti este insuficient, lista este completată de către prefect, la propunerea primarilor, cu alte persoane care se bucură de prestigiu în faţa locuitorilor, care au cel puţin studii medii şi nu fac parte din niciun partid politic. Din birourile electorale fac parte între 5 şi 13 reprezentanţi ai partidelor politice, alianţelor politice şi alianţelor electorale care participă la alegeri în circumscripţiile electorale respective.

Birourile electorale ale circumscripţiilor comunale au în compunere 5 reprezentanţi, cele ale circumscripţiilor orăşeneşti 7 reprezentanţi, cele ale circumscripţiilor judeţene şi a municipiului Bucureşti câte 13 reprezentanţi.

Birourile electorale ale secţiilor de votare au în compunere, pe lângă preşedinte şi locţiitorul acestuia, încă 5 membri în cazul secţiilor de votare în comune şi oraşe, respectiv 9 membri în cazul secţiilor de votare din municipii şi din sectoarele municipiului Bucureşti. Ca şi în cazul birourilor electorale de circumscripţie, membrii acestora se desemnează din rândul reprezentanţilor partidelor politice care participă la alegeri.

7. Buletinele de vot

Modelele buletinelor de vot se stabilesc prin hotărârea Guvernului. Acestea trebuie să fie specifice consiliilor locale, consiliilor judeţene, respectiv Consiliului General al Municipiului Bucureşti şi pentru primari, pentru primarul general al municipiului Bucureşti, precum şi pentru preşedinţii consiliilor judeţene.

În foile interioare ale buletinului de vot se imprimă paralel câte două coloane pe aceeaşi pagină. Acestea se numerotează de la primul patrulater până la ultimul patrulater. În unghiul din partea stângă a fiecărui patrulater este prezentată denumirea partidului politic, alianţei politice, alianţei electorale

sau a organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri ori, după caz, menţiunea „Candidatul independent", iar în unghiul din partea dreaptă sus se imprimă semnul electoral. În fiecare patrulater se imprimă listele de candidaţi, aceştia identificându-se prin nume şi prenume. Ordinea lor este decisă de partidul politic, alianţa politică sau alianţa electorală care a depus lista. În buletinele de vot pentru alegerea primarului, în patrulater se imprimă numele şi prenumele candidatului. Imprimarea buletinelor de vot se asigură de către birourile electorale de circumscripţie prin grija prefectului. Ele se distribuie de către prefect primarilor în pachete sigilate de câte 100 de bucăţi. Primarii predau preşedinţilor birourilor electorale ale secţiilor de votare, pe bază de proces-verbal, buletinele de vot, cel mai târziu în preziua alegerilor. Buletinele de vot din fiecare categorie se afişează la sediul primăriei, al biroului electoral de circumscripţie şi la sediile secţiilor de votare. Acestea se vizează şi se anulează de preşedintele biroului electoral de circumscripţie. Partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale sau candidaţii independenţi, care participă la alegeri, pot primi, la cerere, un buletin de vot din fiecare, vizat şi anulat.

8. Campania electorală

Campania electorală reprezintă spaţiul temporal în care partidele politice, alianţele politice şi alianţele electorale, precum şi candidaţii independenţi îşi promovează în faţa electoratului opţiunile electorale pentru a influenţa voinţa acestora şi a-şi mări numărul susţinătorilor la urnele de vot.

Pentru alegători, campania electorală reprezintă cea mai importantă perioadă de meditaţie şi de opţiune pentru manifestarea acestora ca purtători ai dreptului de participanţi la realizarea autonomiei locale. Campania electorală începe cu 30

de zile înainte de data desfăşurării alegerilor şi se încheie în ziua care precede data alegerilor, la ora 7,00.

Participanţii la campania electorală organizează mitinguri şi adunări, utilizează televiziunea şi radioul, presa scrisă şi celelalte mijloace de comunicare în masă.

Campania electorală trebuie să servească prin serviciile de programe audiovizuale, publice şi private următoarele interese generale:

a) ale electoratului, de a primi informaţii corecte, astfel încât să poată vota în cunoştinţă de cauză;

b) ale partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale, organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale şi candidaţilor independenţi, de a se face cunoscuţi şi de a-şi prezenta platformele, programele politice şi ofertele electorale;

c) ale radiodifuziunilor, de a-şi exercita drepturile şi responsabilităţile care decurg din profesiunea de jurnalist.

Pe perioada desfăşurării campaniei electorale, informaţiile privitoare la sistemul electoral, tehnica votării, calendarul campaniei electorale, programele politice, opiniile şi mesajele cu conţinut electoral se difuzează numai în emisiuni informative referitoare la sistemul electoral, tehnica votării şi activităţile de campanie ale candidaţilor, în emisiuni electorale destinate candidaţilor pentru prezentarea programelor politice şi a activităţilor de campanie electorală şi în dezbateri electorale, în care candidaţii, jurnaliştii, analiştii şi alţi invitaţi pun în discuţie programele electorale şi temele de interes public.

Accesul partidelor politice parlamentare, alianţelor politice şi alianţelor electorale, precum şi al candidaţilor independenţi la serviciile publice de radiodifuziune şi televiziune, inclusiv la cele ale studiourilor teritoriale ale acestora, este gratuit. Această gratuitate la serviciile publice teritoriale de radiodifuziune şi de televiziune se acordă şi

partidelor politice neparlamentare, alianţelor politice şi alianţelor electorale ale acestora în măsura în care depun liste de candidaţi în cel puţin 50% din circumscripţiile electorale de pe cuprinsul unui judeţ, ce intră în raza de acoperire a studiourilor electorale respective.

Timpul de antenă se acordă după rămânerea definitivă a candidaturilor şi el trebuie să fie proporţional cu numărul listelor complete de candidaţi depuse şi se calculează de Societatea Română de Televiziune şi de Societatea Română de Radiodifuziune în termen de 24 de ore de la primirea comunicării datelor transmise. Respectându-se regula proporţionalităţii, timpul de antenă se acordă şi organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale. Solicitarea privitoare la acordarea timpilor de antenă se face cel târziu cu 40 de zile înainte de data alegerilor. Prevederile Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, în materia raporturilor, care se stabilesc în timpul campaniei electorale cu mass-media, reprezintă derogări de la modul de organizare şi funcţionare a mijloacelor de comunicare în masă. Aceste derogări se aplică doar în perioada campaniei electorale şi privesc asigurarea echilibrului în promovarea intereselor actorilor electorali.

Un prim principiu care se cere respectat în acest domeniu este cel al accesului liber la mijloacele de comunicare în masă, respectându-se proporţionalitatea dată de ponderea participării în procesul electoral.

Un al doilea principiu are în vedere asigurarea unor condiţii egale în ceea ce priveşte libertatea de exprimare, pluralismul opiniilor şi echidistanţa. Realizarea acestui principiu este supusă unor cerinţe de legalitate, care îi obligă pe candidaţi:

a) să nu pună în pericol ordinea constituţională, ordinea publică, siguranţa persoanelor şi a bunurilor;

b) să nu facă afirmaţii care pot aduce atingere demnităţii umane sau moralei publice;

c) să probeze eventualele acuzaţii cu incidenţă penală sau morală aduse unui alt candidat;

d) să nu incite la ură sau discriminare pe considerente de rasă, religie, naţionalitate, sex, orientare sexuală sau etnie.

La rândul lor, realizatorii şi moderatorii emisiunilor şi dezbaterilor electorale au următoarele obligaţii:

a) să fie imparţiali;

b) să asigure echilibrul necesar desfăşurării emisiunii, oferind fiecărui candidat participant la discuţii posibilitatea de prezentare a opiniilor sale;

c) să formuleze clar întrebările, fără a fi tendenţioase sau părtinitoare;

d) să asigure menţinerea dezbaterii în sfera de interes a campaniei electorale şi a tematicii stabilite;

e) să intervină atunci când, prin comportamente sau exprimări, invitaţii încalcă obligaţiile prezentate mai sus; în cazul în care invitaţii nu se conformează solicitărilor, moderatorul poate decide întreruperea microfonului acestuia sau oprirea emisiunii, după caz.

În rândul cerinţelor prevăzute de lege pentru asigurarea echidistanţei în emisiunile electorale, un aspect important îl constituie dezvăluirea rezultatelor unor sondaje de opinie cu caracter electoral. Prezentarea acestora în diferite emisiuni trebuie să reflecte următoarele informaţii:

a) denumirea instituţiei care a realizat sondajul;

b) data sau intervalul de timp în care a fost efectuat sondajul şi metodologia utilizată;

c) dimensiunea eşantionului şi marja maximă de eroare;

d) cine a efectuat şi cine a plătit efectuarea sondajului.

În sfârşit, legea interzice prezentarea, cu 48 de ore înaintea votării, a unor sondaje de opinie, difuzarea unor

spoturi de publicitate electorală şi invitarea sau prezentarea candidaţilor în programele difuzate.

De la această ultimă regulă există o excepţie. În preziua votării, radiodifuzorii trebuie să prevadă în program, după emisiunea informativă de seară, un spaţiu de emisie pentru difuzarea rectificărilor şi a replicilor, ca urmare a sesizărilor care se referă la emisiunile difuzate în ultima zi de campanie electorală.

Prevederile acestei legi referitoare la campania electorală reprezintă norme de trimitere a căror sancţionare este stabilită de Legea audiovizualului nr. 504/2002.

În desfăşurarea corectă a campaniei electorale sunt implicaţi şi primarii, care trebuie să asigure locuri speciale pentru afişajul electoral, cu respectarea principiului proporţionalităţii.

9. Votarea

Procesul electoral se desfăşoară între orele 7.00 şi 21.00 ale zilei alegerilor.

La secţiile de votare se prezintă numai alegătorii înscrişi în listele electorale aferente acestor secţii, pe baza conformităţii datelor din actul de identitate cu datele din listele electorale.

La secţia de votare, fiecare alegător primeşte pe baza actului de identitate şi a verificării înscrierii în lista electorală, buletinul sau buletinele de vot, după cum este vorba de alegeri concomitente pentru ambele autorităţi sau pentru consiliul local ori pentru primar, după caz.

Alegătorii intră în cabinele de vot câte unu şi aplică ştampila cu menţiunea „Votat" în interiorul patrulaterului care cuprinde lista de candidaţi sau numele şi prenumele candidatului pe care îl votează. Buletinele de vot, pliate în aşa fel încât pagina albă, care poartă ştampila de control să rămână în afară, se introduc în urnă, fără a fi permisă cunoaşterea modului în care a votat alegătorul. Alegătorul al cărui buletin

de vot s-a deschis din eroare, făcându-se cunoscut votul exprimat, are dreptul să ceară, o singură dată, un nou buletin de vot, fapt ce se va menţiona în procesul-verbal. Pentru evitarea votului multiplu, după votare, pe actul de identitate al alegătorului se aplică ştampila cu menţiunea „Votat".

Legea stabileşte că identitatea persoanelor care se prezintă la vot poate fi contestată atât de candidaţi, cât şi de alegători. În astfel de situaţii, preşedintele secţiei de votare va decide asupra exercitării dreptului de vot, putând recurge la orice mijloace pentru stabilirea identităţii persoanei în cauză. Dacă se constată temeinicia contestaţiei, preşedintele biroului electoral al secţiei de votare îl opreşte de la vot pe alegătorul contestat. Preşedintele secţiei de votare este dator să oprească de la vot orice persoană care şi-a exercitat deja dreptul de vot, având aplicată pe actul de identitate ştampila cu menţiunea „Votat" şi cu precizarea datei scrutinului care se desfăşoară în ziua respectivă.

Legea nr. 67/2004 admite votul prin utilizarea urnei volante, pentru alegătorii netransportabili din motive de boală sau de invaliditate. În asemenea cazuri, se întocmesc extrase speciale de pe copia listei electorale permanente, copia listei electorale complementare sau a listei suplimentare existente la secţia respectivă.

10. Stabilirea rezultatelor alegerilor

După închiderea secţiei de votare, la orele 21.00 se procedează la sigilarea fantei urnei de vot, la inventarierea ştampilelor cu menţiunea „VOTAT", la anularea buletinelor de vot neîntrebuinţate, la deschiderea urnelor şi la stabilirea rezultatelor votării. Buletinele de vot se înmânează preşedintelui secţiei de votare, care va citi cu voce tare, lista votată sau numele şi prenumele candidatului independent votat, respectiv ale candidatului la funcţia de primar, al celui de

preşedinte al consiliului judeţean, arătând buletinul de vot celor prezenţi la despuierea scrutinului.

Preşedintele secţiei de votare va declara nule buletinele de vot care nu poartă ştampila de control a secţiei de votare, buletinele de alt model decât cel legal aprobat, buletinele care nu exprimă o opţiune electorală, neavând aplicată ştampila „Votat" sau pe care aceasta este aplicată pe mai multe patrulatere ori în afara acestora.

Rezultatul votării se consemnează într-un proces-verbal distinct pentru consiliul local, consiliul judeţean, pentru primar şi pentru preşedintele consiliului judeţean. Procesul-verbal va cuprinde: numărul total al alegătorilor, potrivit copiei de pe lista electorală permanentă, de pe lista electorală complementară, de pe lista suplimentară şi al celor care au utilizat urna specială. În procesul-verbal se precizează numărul total al alegătorilor care s-au prezentat la urne, înscrişi în listele electorale de la secţie, arătându-se separat numărul alegătorilor consemnaţi în fiecare listă electorală specifică. De asemenea, în procesul-verbal se precizează numărul total al voturilor valabil exprimate, numărul total al buletinelor de vot primite şi numărul voturilor valabil exprimate obţinute de fiecare listă de candidaţi sau de fiecare candidat independent pentru funcţia de consilier ori, după caz, numărul voturilor valabil exprimate obţinute de fiecare candidat pentru funcţia de primar sau pentru funcţia de preşedinte al consiliului judeţean.

În procesul-verbal se precizează întâmpinările formulate de alegători, modul de soluţionare a acestora şi contestaţiile înaintate biroului electoral de circumscripţie.

Stabilirea rezultatelor alegerilor locale are loc la nivelul circumscripţiilor electorale, unde sunt receptate procesele-verbale ale secţiilor de votare. După însumarea rezultatelor acestora, comisia electorală de circumscripţie procedează la stabilirea legalităţii alegerilor. Potrivit actualei legi, alegerile

locale sunt valabile indiferent de numărul alegătorilor care se prezintă la urne.

În situaţia în care alegerile sunt valabile, comisia electorală de circumscripţie procedează la repartizarea mandatelor de consilieri, pe baza sistemului celor mai mari resturi.

Înainte de repartizarea mandatelor de consilier, biroul electoral de circumscripţie stabileşte pragul electoral al circumscripţiei, care se situează la 5% din numărul total al voturilor valabil exprimate în circumscripţia respectivă. Pentru alianţele politice şi alianţele electorale, acest prag se majorează cu 2% pentru al doilea membru al alianţei, iar pentru alianţele cu cel puţin 3 membri, pragul electoral este de 8%.

La repartizarea mandatelor participă numai partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale şi candidaţii independenţi care au întrunit pragul electoral. Acest proces se desfăşoară în două etape.

Astfel, în prima etapă, se împarte numărul total al voturilor valabil exprimate în circumscripţia electorală la numărul de consilieri ce urmează a fi aleşi potrivit legii. Se obţine un rezultat care poartă denumirea de coeficient electoral. Pentru desemnarea numărului de locuri care revine fiecărei liste de candidaţi, se împarte numărul voturilor valabil exprimate obţinute, de fiecare listă în parte, la coeficientul electoral. Rezultatul, astfel, obţinut, în măsura în care este egal sau superior cifrei unu, indică numărul locurilor de consilieri obţinut. Regula este valabilă şi pentru candidaţii independenţi, care vor fi declaraţi aleşi dacă au obţinut un număr de voturi egal sau mai mare decât coeficientul electoral.

În cea de a doua etapă, rezultatele obţinute la împărţirile din prima etapă se adună şi se constată dacă totalul acestora este egal cu numărul mandatelor de consilieri ce urmează a fi atribuite potrivit legii. Dacă se realizează această egalitate, comisia electorală de circumscripţie urmează să-şi încheie misiunea. Dacă această egalitate nu se realizează, se constată

diferenţa dintre numărul mandatelor ce urmează a fi distribuite şi cele care au fost repartizate. Pentru acoperirea acestei diferenţe, se vor aşeza, în ordine descrescătoare, resturile împărţirilor efectuate în prima etapă, ele reprezentând voturi încă neîntrebuinţate la atribuirea mandatelor pe partide politice, alianţe politice sau alianţe electorale, care au depăşit pragul electoral. Din mandatele nerepartizate, în prima etapă, unul este distribuit unei organizaţii a cetăţenilor aparţinând unei organizaţii a minorităţilor naţionale, dacă niciuna din aceste organizaţii nu a obţinut în cursul procesului electoral un mandat de consilier. În cazul parităţii de voturi neutilizate, mandatul de consilier se atribuie listei care a obţinut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate. În caz de egalitate de voturi neutilizate repartizarea mandatului respectiv se face prin tragere la sorţi. Ţinându-se seama de ierarhizarea acestor partide, alianţe politice sau alianţe electorale, în funcţie de numărul voturilor neîntrebuinţate în prima etapă, se va proceda la atribuirea unui mandat fiecărei liste, coborând pe scara ierarhică a numărului de voturi rămase neîntrebuinţate până se completează toate locurile în consiliul local.

Candidaţii de pe fiecare listă devin consilieri, în ordinea înscrierii pe listă, până la completarea numărului de mandate obţinute de lista respectivă. Restul candidaţilor devin supleanţi ai listei respective.

Noua lege electorală introduce o dispoziţie pentru o eventuală clarificare a unor situaţii confuze. Această clarificare are în vedere două situaţii.

Prima dintre acestea se referă la situaţia unui partid politic sau a unei alianţe politice ori a unei alianţe electorale căreia i se cuvin mai multe mandate de consilier decât numărul de candidaţi înscrişi pe buletinul de vot. Evident că, în asemenea cazuri, aceste mandate nu pot fi atribuite listei respective şi ele trebuie acordate celorlalte liste de candidaţi sau candidaţilor independenţi.

Cea de-a doua situaţie are în vedere cazul în care niciun partid politic, nicio alianţă politică sau alianţă electorală nu realizează pragul electoral, iar numărul candidaţilor independenţi care au realizat pragul electoral este mai mic decât numărul mandatelor de consilier.

Legea face, în acest caz, un rabat de la exigenţele matematice privitoare la pragul electoral şi conferă, spunem noi, în mod nelegitim, diferenţa de mandate primelor 3 partide politice, alianţe politice sau alianţe electorale, în ordinea descrescătoare a numărului de voturi valabil exprimate pentru fiecare. Listele electorale care intră în această nouă competiţie urmează aceeaşi procedură a repartizării mandatelor pe baza celor mai mari resturi.

Pentru ilustrarea acestui model matematic, să presupunem că într-o comună cu 10.000 de locuitori , listele de alegători ale circumscripţiei electorale numără 7.000 de alegători. Potrivit legii, consiliul local urmează a fi compus din 15 consilieri.

În alegeri candidează patru partide politice - A, B, C, D - şi candidatul independent E. Voturile valabil exprimate obţinute de fiecare se distribuie după cum urmează:

A = 3.000 voturi valabil exprimate
B = 2.000 voturi valabil exprimate
C = 500 voturi valabil exprimate
D = 300 voturi valabil exprimate
E = 200 voturi valabil exprimate

6.000 voturi valabil exprimate

Prima concluzie: alegerile sunt valabile indiferent de numărul alegătorilor prezenţi la vot.

Stabilirea coeficientului electoral se face prin împărţirea totalului voturilor valabil exprimate la numărul mandatelor:

6.000/15 = 400

Voturile valabil exprimate se împart la coeficientul electoral:

A = 3.000/400 = 7 consilieri + 200 voturi neutilizate
B = 2.000/400 = 5 consilieri + 0 voturi neutilizate
C = 500/400 = 1 consilier + 100 voturi neutilizate
D = 250/400 = 0 consilieri + 250 voturi neutilizate
E = 250/400 = 0 consilieri + 250 voturi neutilizate

Din examinarea datelor de mai sus avem în vedere faptul că prin stabilirea coeficientului electoral, candidatul independent, care a obţinut doar 250 de voturi, a rămas în afara distribuirii mandatelor. Aceeaşi concluzie este valabilă pentru partidul politic înscris la lit. D, care nu a putut obţine un mandat de consilier pentru că nu a obţinut un număr de voturi care să depăşească nivelul coeficientului electoral. Acest partid politic, datorită faptului că nu avea 400 de voturi neutilizate, nu obţine nici în faza a doua un post de consilier.

În ceea ce priveşte stabilirea rezultatelor referitoare la alegerea primarilor şi a preşedintelui consiliului judeţean, sunt aplicabile regulile scrutinului majoritar într-un singur tur.

În aceste condiţii, biroul electoral al circumscripţiei va stabili că este declarat ales primar candidatul care a întrunit cel mai mare număr de voturi valabil exprimate.

Această regulă este valabilă şi pentru desemnarea în funcţie a preşedintelui consiliului judeţean. Ca atare, biroul electoral de circumscripţie judeţeană îl va declara ales preşedinte al consiliului judeţean pe candidatul care a întrunit cel mai mare număr de voturi valabil exprimate în cadrul scrutinului.

În ambele cazuri, dacă se înregistrează un balotaj, respectiv o egalitate de voturi între primii doi candidaţi, se recurge la un nou tur de scrutin pentru eliminarea acestui obstacol în derularea normală a alegerilor.

A doua concluzie are în vedere faptul că în etapa I au fost distribuite 13 mandate din 15.

A treia concluzie are în vedere faptul că în etapa a II-a cele două mandate rămase de distribuit se acordă unul lui A şi unul lui C.

Concluzia finală are în vedere distribuirea tuturor mandatelor:

A va avea 8 consilieri;
B va avea 5 consilieri;
C va avea 2 consilieri;
D va avea 0 consilieri;
E va avea 0 consilieri;

În felul acesta toate cele 15 mandate de consilieri au fost distribuite în mod proporţional cu voturile dobândite şi cu respectarea restricţiilor electorale.

11. Constituirea consiliului local

În urma alegerilor, prefectul procedează la convocarea consiliului în şedinţă de constituire, în termen de 20 de zile de la alegeri. Acest termen este un termen de recomandare, constituirea consiliilor putând avea loc şi după împlinirea acestuia. Prima şedinţă este legal constituită dacă sunt prezenţi consilierii în proporţie de cel puţin două treimi. Atunci când această majoritate nu este întrunită la prima convocare, va avea loc o nouă şedinţă care se va ţine 3 zile mai târziu, la convocarea prefectului. Şedinţa de constituire are ca scop validarea mandatelor consilierilor, de fapt o autovalidare, la care participă cei aleşi pentru a constata legalitatea alegerii fiecărui consilier şi inexistenţa unor incompatibilităţi. O comisie constituită în acest sens – comisia de validare – propune validarea sau invalidarea mandatelor în funcţie de îndeplinirea condiţiilor de eligibilitate şi de confirmare a faptului că alegerea nu s-a produs prin fraudă electorală. Mandatele de consilier sunt validate cu votul majorităţii membrilor consiliului respectiv şi ele sunt supuse controlului judecătoresc, în regimul contenciosului administrativ, sub

condiţia justificării unui interes de către cel care contestă legalitatea hotărârii.

Consiliile locale sunt legal constituite după validarea mandatelor majorităţii consilierilor şi după depunerea jurământului de credinţă. Această şedinţă este legal constituită dacă participă cel puţin două treimi din numărul consilierilor aleşi. Dacă nu se realizează această majoritate calificată, şedinţa se va organiza, în aceleaşi condiţii, peste 3 zile, la convocarea prefectului. Dacă cvorumul legal nu este întrunit nici de această dată se va proceda la o nouă convocare de către prefect, peste 3 zile, în aceleaşi condiţii. Dacă nici de această dată consiliul local nu se poate întruni în condiţii legale, prefectul, prin ordin, va declara vacante locurile consilierilor aleşi, care au lipsit nemotivat de la cele trei convocări anterioare, dacă aceştia nu pot fi înlocuiţi de supleanţii înscrişi în listele de candidaţi respective, organizându-se alegeri pentru completare, în termen de 30 de zile, în condiţiile legii.

12. Durata mandatului consiliului local

Această autoritate a administraţiei publice locale este aleasă pentru un mandat de 4 ani, dar acesta poate înceta înaintea împlinirii acestui termen.

Termenul de 4 ani începe să curgă de la data constituirii consiliului local. El încetează la data declarării ca legal constituit a unui nou consiliu local.

Ca şi mandatul consiliului local, mandatul consilierului se exercită după constituirea legală a consiliului, respectiv de la data depunerii jurământului. Încetarea mandatului de consilier poate avea loc la data încheierii mandatului consiliului, la 4 ani, sau înaintea încheierii acestui termen în caz de demisie, incompatibilitate, schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială, inclusiv ca urmare a reorganizării acesteia, lipsa nemotivată de la mai mult de 3 şedinţe ordinare consecutive ale consiliului, imposibilitatea exercitării manda-

tului pe o perioadă de 6 luni consecutive, cu excepţia cazurilor prevăzute de lege, condamnarea prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate, punerea sub interdicţie judecătorească, pierderea drepturilor electorale şi pierderea calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţilor naţionale, pe a cărei listă a fost ales ori de deces.

Încetarea de drept a mandatului de consilier se constată, după caz, de către consiliul local sau de cel judeţean, prin hotărâre, la propunerea oricărui consilier, a primarului sau a preşedintelui consiliului judeţean.

Demisia se poate face în şedinţă publică, prin prezentarea sa în scris preşedintelui de şedinţă sau preşedintelui consiliului judeţean. Acesta va lua act de demisie şi va declara locul respectiv vacant.

În cazul schimbării domiciliului în altă unitate administrativ-teritorială, încetarea mandatului de consilier poate interveni numai după efectuarea în actul de identitate al celui în cauză a menţiunii corespunzătoare de către organul abilitat potrivit legii.

În ceea ce priveşte încetarea mandatului de consilier înainte de termen, din cauza imposibilităţii exercitării acestuia pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali[207] stabileşte că aceste prevederi nu se aplică în cazul în care consilierul a fost însărcinat de consiliul din care face parte, de către Guvern sau de către Parlament, cu exercitarea unei misiuni în ţară sau în străinătate. Pe durata exercitării misiunii încredinţate intervine suspendarea mandatului de consilier.

Încetarea mandatului ca urmare a condamnării, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate, a punerii sub interdicţie judecătorească sau a pierderii drepturilor electorale, poate fi constatată de către

[207] Publicată în M.Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004.

consiliul local sau de cel judeţean numai după rămânerea definitivă şi irevocabilă a hotărârii judecătoreşti.

O ultimă situaţie de încetare a mandatului de consilier înainte de termen se referă la pierderea calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţilor naţionale pe a cărei listă a fost ales.

Dacă am putea face o comparaţie între dobândirea mandatului parlamentarilor şi cel al consilierilor locali, ar trebui să vedem că între cele două operaţiuni există o multitudine de deosebiri[208]. Astfel, mandatul parlamentarilor, potrivit Constituţiei, este permanent, în sensul că poate înceta numai printr-o manifestare de voinţă a deputatului sau a senatorului. În schimb, mandatul consilierului local poate înceta şi prin manifestarea de voinţă a partidului politic sau a organizaţiei minorităţilor naţionale pe a cărei listă a fost ales. Legea este lacunară în cazul în care se pune problema demiterii candidatului care a fost propus de o alianţă politică ori o alianţă electorală[209].

În astfel de situaţii, voinţa politică a electoratului poate fi înfrântă de voinţa partidului politic, care l-a promovat pe candidat. Este un caz nefericit, care nu numai că duce la înfrângerea voinţei electoratului, dar conferă o anumită supremaţie unui partid politic în gestionarea componenţei autorităţilor administraţiei publice locale. Întrebarea care se pune în aceste condiţii se referă la faptul dacă aceste autorităţi mai pot fi considerate autonome, sau dacă existenţa lor este legată de voinţa partidelor politice. În practică, au fost cazuri în

---

[208] A se vedea I. Vida, ***Jurisdicţia Curţii Constituţionale în materia naşterii şi încetării mandatului aleşilor locali***, în Liber Amicorum Nicolae Popa, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 141 şi urm.

[209] În literatura de specialitate, s-a pus deseori problema dacă o alianţă politică este un sistem multipartidist sau o coaliţie în care domină un partid influent. A se vedea A. Lijphart, ***Electoral Systems and Party Sistems, a Study of twenty seven democracies, 1945-1990***, Oxford University Press, New-York, 1994, p. 72 şi urm.

care numărul consilierilor locali a scăzut sub limita legală de funcţionare a consiliului pentru că unul sau mai multe partide politice „ şi-au retras sprijinul acordat consilierilor locali". Pe această cale, se aduce un afront politic voinţei electoratului local, singurul în măsură să decidă asupra propriilor reprezentanţi în consiliile locale şi în consiliile judeţene. Este de la sine înţeles că un partid politic nu poate desfiinţa un consiliu local sau un consiliu judeţean. Cu toate acestea, dispoziţiile legale criticate pot genera asemenea situaţii, în pofida faptului că regula în materia încetării mandatului electoral o constituie aşa numitul „recall", în virtutea căruia o anumită parte a corpului electoral 10%, 20% sau 30% poate cere, prin vot, încetarea mandatului celui ales.

Se observă că, cel puţin la nivel naţional, reprezentanţii desemnaţi prin alegeri nu pot avea un mandat imperativ şi nici nu pot deţine mandatul încredinţat de popor în baza unei condiţionări din partea partidelor politice.

La acest nivel, partidele politice îşi exercită rolul lor în organizarea şi desfăşurarea alegerilor de la depunerea candidaturilor şi până la sfârşitul campaniei electorale. Cu alte cuvinte, aşa cum spunea un celebru autor, rolul partidelor politice se termină la uşile Parlamentului sau ale consiliilor locale. A proceda altfel înseamnă a învinge de către partidele politice voinţa corpului electoral. Este important să stabilim care dintre aceste două vehicule are prioritate: cărăuşul care îl aduce pe candidat până în anticamera corpului reprezentativ sau purtătorul drepturilor electorale pe care le exercită în cadrul scrutinului. În opinia noastră, în mod sigur, controlul asupra exercitării mandatului de reprezentant al poporului sau al comunităţilor locale nu poate aparţine partidelor politice, care au contribuit la promovarea acestuia. De altfel, chiar Legea partidelor politice nr. 14/2003[210] stabileşte în art. 2 că: „Prin activitatea lor, partidele politice promovează valorile şi

[210] Publicată în M.Of. nr. 25 din 17 ianuarie 2003.

interesele naţionale, pluralismul politic, contribuie la formarea opiniei publice, participă cu candidaţi în alegeri şi la constituirea unor autorităţi publice şi stimulează participarea cetăţenilor la scrutine, potrivit legii." Este evident că legea română nu permite partidelor politice să se implice în viaţa politică a autorităţilor publice alese, activitatea acestora oprindu-se la nominalizarea şi sprijinirea candidaţilor în alegeri, inclusiv la constituirea unor autorităţi publice, fără ca prin aceasta să se implice în organizarea şi funcţionarea lor.

De altfel, nici în alte state partidele politice nu pot interveni decât în cadrul procesului electoral sau în cadrul contenciosului electoral. Ca atare, partidele politice pot contesta rezultatele alegerilor, de regulă cu privire la un anumit candidat, fără să aibă dreptul de a refuza rezultatele dintr-o întreagă circumscripţie electorală[211].

În România, pe plan local, mandatul consilierilor locali este dependent de o serie de factori, inclusiv de voinţa partidului politic care i-a promovat în alegeri. Astfel, potrivit art. 9 alin. (1) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali[212], calitatea de consilier local sau de consilier judeţean încetează de la data declarării ca legal constituit a noului consiliu ales. Până aici, reglementarea coincide cu cea de la nivel parlamentar, asigurându-se continuitatea în funcţionarea acestor autorităţi publice.

În acest articol din Legea nr. 393/2004, la alin. (2) a fost introdusă lit. h[1]) în virtutea căreia mandatul de consilier local sau de consilier judeţean încetează ca urmare a pierderii calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţilor naţionale pe a cărei listă a fost ales.

Desigur, prevederile art. 9 alin. (2) lit. h[1]) referitoare la pierderea calităţii de consilier local sau de consilier judeţean nu

---

[211] A se vedea B. Malinger, **Droit électoral**, Ellipses, Paris, 2007, p. 798.

[212] Publicat în M.Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004.

au un infailibil suport constituţional, deoarece ele sunt legate de legitimitatea exercitării unui mandat reprezentativ la orice nivel.

Această dispoziţie legală este susceptibilă de mai multe comentarii. Prima critică ce poate fi adusă legiuitorului, în acest domeniu, are în vedere faptul că introduce un anumit compromis între o relaţie obiectivă dintre corpul electoral şi cel ales şi una subiectivă dintre cel ales şi partidul care l-a promovat în alegeri.

În această divergenţă este important să stabilim dacă un partid politic poate să înfrângă voinţa electoratului, respectiv să-l destituie pe consilierul local, atunci când interesele partidului o cer.

Pentru a răspunde la această întrebare, este necesar să reamintim faptul că partidele politice au rolul de a fi cărăuşii candidaţilor pe care îi promovează în alegeri. Odată aleşi, aceşti candidaţi sunt reprezentanţii naţiunii sau ai comunităţii locale, şi nu ai unui partid politic. Ei se bucură de privilegiul ingratitudinii faţă de partidul care i-a promovat în alegeri, deoarece după data validării îndeplinesc o funcţie publică în virtutea unui jurământ care face abstracţie de orice apartenenţă la un partid politic sau la o organizaţie a cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale.

În cazul în care s-ar proceda altfel, ar fi negate o serie de principii constituţionale, printre care şi cel al autonomiei locale şi s-ar afirma partitocraţia, în pofida principiilor statului de drept şi al afirmării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. Aşa cum se arată în literatura de specialitate, partitocraţia exprimă o realitate politică în virtutea căreia viaţa publică nu este guvernată de instituţii politice reprezentative, ci este lăsată la cheremul partidelor politice, care îşi dispută întâietatea în lupte sterile, adesea violente şi întotdeauna lipsite de eficienţă socială. În astfel de situaţii, programele partidelor politice sunt confuze, demagogice, nerealiste, lipsite de consistenţă, iar

electoratul este dezorientat, putând fi manipulat cu uşurinţă de partide politice sau de mişcări sociale extremiste[213].

Deşi aceste principii trebuie să fie călăuzitoare atât pentru legiuitor, cât şi pentru cel care pune în aplicare legea, nici în practica judiciară, nici în practica instanţei de contencios constituţional nu şi-au dobândit o deplină aplicare.

În practica instanţei de contencios constituţional au existat mai multe speţe prin care s-a solicitat declararea ca neconstituţionale a prevederilor art. 9 alin. (2) lit. h [1]) din Legea nr. 393/2004. Astfel, Tribunalul Braşov, Tribunalul Dâmboviţa şi Tribunalul Argeş au sesizat Curtea Constituţională în cadrul unor litigii privind soluţionarea contestaţiilor formulate împotriva hotărârilor unor consilii locale prin care s-a constatat încetarea de drept a mandatelor de consilier ale autorilor excepţiei. Susţinerile autorilor excepţiilor de neconstituţionalitate pornesc de la faptul că dispoziţiile constituţionale care prevăd dreptul de a fi ales, coroborate cu cele ale art. 15 alin. (1) din Legea fundamentală, potrivit căreia cetăţenii beneficiază de drepturile şi de libertăţile consacrate prin Constituţie şi prin alte legi şi au obligaţiile prevăzute de acestea, conduc la concluzia că alesul local trebuie să beneficieze şi de dreptul de a-şi exercita netulburat funcţia publică pentru care a fost ales prin votul electoratului. Totodată, se mai susţine că prevederile din lege criticate contravin art. 53 din Constituţie, întrucât instituirea unui nou caz de încetare a mandatului, înainte de expirarea duratei normale, aduce atingere dreptului de exercitare a mandatului, „fără ca această restrângere să derive din necesitatea protejării unuia dintre interesele generale enumerate în art. 53 din Constituţie"[214].

---

[213] A se vedea P. Negulescu, ***Partidele politice***, Ed. Cultura Naţională, Bucureşti, 1921, p. 254.

[214] A se vedea Decizia nr. 1167/2007 a Curţii Constituţionale referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a prevederilor art. 9 alin. (2) lit. h[1]) din

Răspunzând unor astfel de critici, Curtea Constituțională a pornit de la ideea că potrivit dispozițiilor art. 8 alin. (2) din Constituție, partidele politice contribuie la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor, arătând că cel ales este dator să pună în practică programul politic al partidului din rândul căruia face parte în momentul alegerii, iar dacă această calitate se pierde nu se mai justifică menținerea lui în funcția politică. Cu alte cuvinte, pierderea calității de membru al unui partid politic, pe a cărui listă a candidat și a fost ales de corpul electoral, are drept consecință și pierderea calității de consilier local sau de consilier județean[215].

Curtea Constituțională a adoptat această decizie cu majoritate de voturi, fără a ține seama de distincția care trebuie făcută între rolul pe care trebuie să îl aibă un partid politic în alegeri și după încheierea acestora.

În opinia noastră, un partid politic are un rol crucial în organizarea și desfășurarea alegerilor la toate nivelurile statale. El poate propune candidați în alegeri, poate confirma legitimitatea acestora și legalitatea candidaturii, poate să organizeze campania electorală pentru alegerea acestora și poate fi parte în contenciosul electoral. În urma validării candidaturii la funcția de consilier local sau județean, rolul partidului politic încetează, consilierul respectiv devenind independent în exercitarea mandatului față de partidul care l-a promovat în alegeri. Acest lucru derivă, cu prisosință, din prevederile constituționale care, stabilind dreptul de vot și dreptul de a fi ales, nu condiționează, sub niciun aspect, exercitarea mandatului de consilier local sau de consilier județean și nici a celui de parlamentar ori a altor funcții eligibile de voința unui partid politic. Textele constituționale prevăd numai condiții de eligibilitate referitoare la cetățenie, la

---

Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în M.Of. nr. 4 din 3 ianuarie 2008.

[215] *Idem.*

domiciliu, la dreptul de vot, la asocierea în partide politice şi la împlinirea unei anumite vârste. În aceste condiţii, există obstacole constituţionale pentru ca o persoană aleasă să îşi piardă mandatul din cauza calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţilor naţionale pe a cărei listă a fost ales, mai ales în condiţiile în care o asemenea situaţie poate fi expresia unor premise subiective.

O soluţie de respingere a unei astfel de excepţii a fost pronunţată şi prin Decizia Curţii Constituţionale nr. 273 din 24 februarie 2009[216].

De asemenea, prin Decizia Curţii Constituţionale nr. 68 din 15 ianuarie 2009[217] a fost dată o soluţie similară, prin care se constată că dispoziţiile art. 9 alin. (2) lit. h[1]) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali sunt constituţionale. Excepţia de neconstituţionalitate a fost ridicată în faţa tribunalului Timiş, Secţia comercială şi de contencios administrativ. Obiectul excepţiei de neconstituţionalitate îl constituie prevederile art. 9 alin. (2) lit. h[1]) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, arătându-se că acestea încalcă „prevederile art. 53 din Constituţie, întrucât instituirea unui caz de încetare a mandatului unui consilier local sau judeţean, înainte de expirarea duratei normale a acestuia, aduce o atingere gravă dreptului de exercitare a mandatului, fără ca această restrângere să derive din necesitatea protejării unuia din interesele generale enumerate în textul constituţional invocat".

În motivarea deciziei sale, Curtea Constituţională a făcut apel la jurisprudenţa sa constantă, a cărei negare nu poate fi făcută decât în cazul apariţiei unor noi elemente, care să facă posibilă modificarea acesteia.

Reamintim cititorului că dispoziţiile art. 9 alin. (2) lit. h[1]) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali prevăd, în mod explicit, următoarele:„ calitatea de consilier local sau de

---

[216] Publicată în M.Of. nr. 243 din 13 aprilie 2009.

[217] Publicată în M.Of. nr. 112 din 25 februarie 2009.

consilier judeţean încetează, de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului în următoarele cazuri: (...): h^1) pierderea calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţilor naţionale pe a cărei listă a fost ales".

De asemenea, potrivit art. 15 alin. (2) lit. g^1) din aceeaşi lege, calitatea de primar, respectiv de preşedinte al consiliului judeţean încetează de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, ca urmare a pierderii, prin demisie, a calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţilor naţionale pe a cărei listă a fost ales.

Aşa cum uşor se poate observa, această lege introduce o deosebire esenţială între consilierul judeţean sau local şi primar, în sensul că aleşilor locali în funcţia de consilier le poate înceta mandatul nu numai în caz de demisie, ci şi în caz de excludere din partid. Cu totul altfel se petrec lucrurile atunci când este vorba de primar, al cărui mandat încetează înainte de termen doar atunci când acest fapt este urmarea propriei manifestări de voinţă. De vreme ce atât consilierii locali, cât şi cei judeţeni, precum şi primarii sunt promovaţi în alegeri de către partide politice sau de către organizaţii ale cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, o asemenea distincţie şi un asemenea tratament juridic diferit nu se justifică.

Legea nr. 249/2006, care a completat Legea nr. 393/2004, a fost adoptată după doi ani de la intrarea în vigoare a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali. Între timp, au avut loc alegerile locale, prilej cu care s-a pus problema aplicării art. II alin. (1) din legea criticată, care stabileşte că: „În termen de 45 de zile de la publicarea prezentei legi în Monitorul Oficial al României, Partea I, aleşii locali, care intră sub incidenţa art. 9 alin. (2) lit. h^1) şi art. 15 alin. (2) lit. g^1) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali sunt obligaţi, sub sancţiunea încetării mandatului, să îşi declare apartenenţa politică, prin declaraţie scrisă, pe propria

răspundere, depusă la secretarul unităţii administrativ-teritoriale".

În acest sens, menţionăm Decizia nr. 61/2007 a Curţii Constituţionale referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. II alin.(1) şi (3) din Legea nr. 249/2006 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali[218]. Această excepţie a fost ridicată în faţa Tribunalului Mehedinţi, Secţia comercială, de contencios administrativ şi fiscal.

Motivarea excepţiei de neconstituţionalitate are la bază principiul neretroactivităţii legii civile. Se apreciază că prin Legea nr. 249/2006 s-a introdus o nouă cauză de încetare de drept a mandatului de consilier local, respectiv pierderea calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţilor naţionale pe a cărei listă a fost ales (art. 9 alin. (2) lit. h^1) din Legea nr. 393/2004, iar din redactarea art. II alin. (3) din lege rezultă că cel în cauză urmează să fie supus rigorii dispoziţiilor art. 9 alin. (2) lit. h^1) „pentru o conduită manifestată anterior intrării în vigoare a Legii nr. 249/2006"[219].

În aceste condiţii, problema pe care şi-a pus-o Curtea Constituţională are în vedere două aspecte: 1. neretroactivitatea legii; 2. aplicarea sancţiunii încetării mandatului aleşilor locali.

1. În ceea ce priveşte neretroactivitatea legii, este evident că prin noua lege, care a survenit ulterior desfăşurării alegerilor locale, s-a introdus o nouă cauză de încetare de drept a mandatului de consilier local, respectiv pierderea calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţilor naţionale pe a cărei listă a fost ales, ceea ce implică aplicarea unei dispoziţii legale pentru o situaţie anterioară intrării sale în vigoare. Pentru aceste motive, dispoziţiile art. II alin. (1) şi (3) din Legea nr. 249/2006 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali au fost

---

[218] Publicată în M.Of. nr. 116 din 15 februarie 2007.

[219] *Idem*.

declarate neconstituţionale, deoarece ele erau retroactive, contravenind art. 78 şi art. 15 din Constituţie. Totodată, Curtea Constituţională a constatat că dispoziţiile legale criticate, prin modul deficitar de redactare, nu corespund exigenţelor de tehnică legislativă specifice normelor juridice. În această privinţă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că „o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în aşa fel încât să permită oricărei persoane – care, la nevoie, poate apela la consultanţă de specialitate – să îşi corecteze conduita" (cauza Rotaru c. României, 2000), iar „(...) cetăţeanul trebuie să dispună de informaţii suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat şi să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecinţele care pot apărea într-un act determinat. Pe scurt, legea trebuie să fie, în acelaşi timp, accesibilă şi previzibilă"(cauza Sunday Times c. Regatului Unit, 1979).

2. În ceea ce priveşte aplicarea sancţiunii încetării mandatului aleşilor locali, se ridică alte două probleme. Prima dintre acestea are în vedere faptul că nu există posibilitatea aplicării analogiei între interdicţia mandatului imperativ al parlamentarilor, care exclude orice raportare partinică la exercitarea mandatului de deputat sau de senator şi mandatul de ales local. În cel de-al doilea caz, mandatul de consilier local sau de consilier judeţean poate înceta ca urmare a voinţei partidului politic pe listele căruia a candidat.

Dacă, în primul caz, calitatea de parlamentar nu poate înceta ca urmare a voinţei partidului politic, în cel de-al doilea caz, acest lucru este posibil. Această dihotomie operată de Constituţie se abate de la o logică elementară, în virtutea căreia reprezentativitatea trebuie să se bucure de aceleaşi reguli, indiferent de nivelul la care se manifestă. În acest sens, sunt considerentele Deciziei Curţii Constituţionale nr. 1167 din 11 decembrie 2007[220], potrivit cărora alegerea unui consilier local

[220] Publicată în M.Of. nr. 4 din 3 ianuarie 2008.

sau judeţean se face pe baza unui program al unui partid, pierderea calităţii de membru al acestuia având drept consecinţă lipsirea lui de reprezentativitate şi legitimitate necesare îndeplinirii programului politic pentru care alegătorii au optat. În toate cazurile, nu are importanţă dacă pierderea calităţii de membru al partidului politic are loc ca urmare a demisiei sau a excluderii.

La nivel parlamentar lucrurile stau cu totul altfel, în sensul că pierderea calităţii de membru al unui partid politic fie prin demisie, fie prin excludere nu duce la pierderea mandatului de parlamentar, ci doar la excluderea acestuia din grupul parlamentar şi la intrarea lui în categoria parlamentarilor independenţi. Aceasta nu presupune excluderea lui din rândul parlamentarilor, ţinându-se seama de faptul că alegerea în Parlament şi atribuirea mandatului de deputat sau de senator nu este rezultatul voinţei unui partid, ci este consecinţa votului exprimat de către corpul electoral.

Pe ansamblu, această dublă tratare a statutului reprezentanţilor aleşi ai poporului fie în Parlament, fie în comunităţile locale este de natură să creeze o discriminare între aceştia prin instituirea unui monopol al partidelor politice privitor la naşterea şi încetarea mandatului aleşilor locali, monopol care nu există, cel puţin teoretic, atunci când este vorba de parlamentari sau de Preşedintele României. Prin ce se justifică această diferenţă de tratament juridic? Curtea Constituţională răspunde la această întrebare arătând că în primul caz, este vorba de dispoziţii imperative ale Constituţiei, pe când în cel de- al doilea caz sunt aplicabile doar prevederile legii electorale, care ataşează exercitării mandatului de consilier local sau de consilier judeţean realizarea unui program al unui partid politic pe baza căruia au candidat în alegeri.

Raţiunea care stă la baza Deciziei nr. 915/2007 a Curţii Constituţionale privitoare la art. 9 alin. (2) lit. h^1) din Legea nr. 393/2004 rezidă în necesitatea stopării fenomenului migra-

ţionist, care duce la schimbarea configuraţiei politice a organelor administraţiei publice locale.

Această argumentaţie nu rezidă însă unei analize ştiinţifice, deoarece, şi într-un caz şi în celălalt, candidatura în alegeri are la bază programul unui partid politic, dar urmările nerespectării acestuia sunt diferite. Astfel, excluderea din partid sau demisia, în cazul unui parlamentar, duce la crearea unui nou statut al acestuia, acela de independent. În cazul consilierului local sau judeţean, aceleaşi fapte duc la pierderea mandatului şi la înlocuirea acestuia cu un alt consilier situat pe alte poziţii în buletinele de vot sau în listele electorale.

Această poziţie a Curţii Constituţionale este consecventă, ea stând şi la baza Deciziei nr. 1461 din 8.11.2011 referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a prevederilor art. 16 alin. (3) din Legea partidelor politice nr. 14/2003 şi ale art. 9 alin. (2) lit. h^1) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali. Această soluţie a Curţii Constituţionale nu este unanimă, părerile contrare fiind susţinute de opiniile separate ale judecătorilor P. Lăzăroiu şi T. Toader.

În concluzie, se poate aprecia că jurisprudenţa Curţii Constituţionale, în această materie, este aparent contradictorie. Această aparenţă este datorată, în mare măsură, faptului că instanţa de contencios constituţional nu poate acţiona decât în limitele sesizării şi pe baza motivării acesteia. Atunci când au fost motive evidente de neconstituţionalitate – cum este cazul neretroactivităţii legii -, excepţiile de constituţionalitate au fost admise. Dimpotrivă, atunci când motivarea excepţiilor de neconstituţionalitate a fost făcută fără a se releva contradicţii vădite între dispoziţiile legii şi cele ale Constituţiei, Curtea Constituţională a acordat prioritate prevederilor legale, lăsând posibilă aplicarea discreţionară a acestora.

Pentru a readuce sistemul electoral românesc la raţionalitatea care trebuie să-l caracterizeze, **de lege ferenda**, se impune abrogarea art. 9 alin. (2) lit. h^1) din Legea nr. 393/2004.

În ceea ce priveşte funcţia de primar, Legea nr. 393/2004 precizează că acesta intră în deplinătatea exercitării mandatului după depunerea jurământului. Mandatul său încetează la data depunerii jurământului de către noul primar. Aceste reguli se aplică şi în cazul preşedintelui consiliului judeţean.

Funcţiile acestora pot înceta înainte de termen în caz de demisie, incompatibilitate, schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială, condamnare prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă la o pedeapsă privativă de libertate, punerea sub interdicţie judecătorească, pierderea drepturilor electorale şi pierderea, prin demisie, a calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţilor naţionale pe a cărei listă a fost ales.

Încetarea mandatului primarului sau al preşedintelui consiliului judeţean se constată în toate cazurile, prin ordin al prefectului. Acest ordin se înaintează Ministerului Administraţiei şi Internelor, care va propune Guvernului stabilirea datei alegerilor pentru un nou primar sau preşedinte al consiliului judeţean. Ordinul prefectului privind încetarea mandatului primarului în cazul condamnării prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate, al punerii sub interdicţie judecătorească ori al pierderii drepturilor electorale, nu poate fi emis decât după rămânerea definitivă şi, după caz, irevocabilă a hotărârii judecătoreşti.

13. Atribuţiile consiliilor locale

Legea nr. 215/2001 este consecventă principiului potrivit căruia consiliile locale pot decide în orice probleme de interes local, cu excepţia celor date prin lege în competenţa altor autorităţi publice.

Dincolo de această regulă generală, înscrisă în Legea administraţiei publice locale, legiuitorul a ţinut să precizeze câteva atribuţii care ţin, în exclusivitate, de autonomia locală,

ele neputând fi transmise altor autorităţi ale administraţiei publice.

Fidelă principiului autonomiei locale, legea prevede că autoritatea deliberativă a comunei sau a oraşului asigură autogestionarea acesteia prin buget, prin gestionarea personalului şi administrarea domeniului public sau privat al comunei ori oraşului.

Consiliul local, exercitând conducerea prin buget a treburilor publice locale, este cel care aprobă bugetul local, corelând veniturile şi cheltuielile acestuia, în funcţie de posibilităţile pe care le are la dispoziţie. Ca atare, fiecare consiliu local este îndreptăţit să stabilească dimensiunile serviciilor şi structura acestora, numărul de personal şi statutul acestuia, în funcţie de complexitatea sarcinilor administrative şi de posibilităţile financiare de care dispune.

Atât soluţionarea treburilor publice, cât şi nivelul veniturilor bugetare sunt însă dependente de modul în care consiliul local acţionează în domeniul administrării patrimoniului comunei sau oraşului. În această direcţie, consiliile locale sunt titulare ale dreptului de a administra domeniul public şi domeniul privat al comunei sau oraşului, ele gestionează serviciile publice locale prin regii autonome, instituţii şi agenţi economici de interes local, înfiinţate prin hotărâri proprii, exercitând în condiţiile legii, şi controlul asupra activităţii acestora.

În acumularea unor noi surse de venituri pentru bugetele locale, consiliile comunelor şi ale oraşelor sunt abilitate de lege să extindă sfera serviciilor publice, să decidă asupra asocierii cu alte consilii locale, precum şi cu agenţi economici din ţară sau străinătate, în scopul realizării şi exploatării unor lucrări de interes comun.

Aceste atribuţii ale consiliului local urmează a fi coroborate cu dispoziţiile legale privitoare la atribuţiile primarului, care exercită drepturile şi asigură îndeplinirea

obligaţiilor ce revin comunei sau oraşului în calitate de persoană juridică.

În acest sens, prevederile privitoare la personalitatea juridică a comunei sau a oraşului urmează a fi coroborate cu cele ale Legii nr. 287/2009 privind Codul civil[221], în virtutea cărora persoanele fizice ca şi persoanele juridice se pot asocia şi constitui societăţi comerciale în toate cele cinci forme prevăzute de lege (societăţi în nume colectiv, societăţi în comandită simplă, societăţi în comandită pe acţiuni societăţi pe acţiuni şi societăţi cu răspundere limitată).

Alături de aceste funcţii economice şi financiare exercitate în administrarea treburilor publice locale, consiliile comunelor şi oraşelor sunt responsabile pentru respectarea regulilor economiei de piaţă în unităţile administrativ-teritoriale, asigurând libertatea comerţului şi a concurenţei loiale, fiind implicate în egală măsură în apărarea ordinii publice, în respectarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, dând expresie calităţii colectivităţilor locale de persoane juridice de drept public şi care exercită, totodată, autoritatea publică în limitele teritoriale ale unităţii administrativ-teritoriale.

14. Funcţionarea consiliilor locale

Consiliile locale lucrează în şedinţe lunare, convocate de primar, sub conducerea unui preşedinte ales pentru fiecare şedinţă. Primarul sau cel puţin o treime din numărul membrilor consiliului pot cere convocarea unei şedinţe extraordinare. Şedinţele ordinare se convoacă cu cel puţin 5 zile înainte de data ţinerii acestora, iar cele extraordinare cu cel puţin 3 zile înainte de această dată. Consilierii sunt invitaţi la şedinţă în scris, precizându-se ordinea de zi, ora şi locul de desfăşurare a şedinţei. Concomitent, ordinea de zi se aduce la cunoştinţa

[221] Republicat în M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011.

populaţiei, asigurându-se exercitarea dreptului persoanelor interesate de a participa la aceste şedinţe.

Şedinţele consiliilor locale sunt publice. Ca atare, la şedinţele consiliilor locale pot lua parte persoanele interesate. Potrivit legii, la aceste şedinţe pot participa, fără drept de vot, prefectul, preşedintele consiliului judeţean, reprezentanţii acestuia, parlamentarii, precum şi alţi invitaţi.

Consiliile locale dispun de autonomie în stabilirea ordinii de zi, deşi proiectul acesteia este stabilit de către primar, în virtutea competenţei acestuia de a convoca această autoritate administrativă locală. În cazul în care convocarea şedinţei este cerută de cel puţin o treime din numărul consilierilor, ordinea de zi este propusă de către aceştia.

Cvorumul cerut de lege pentru desfăşurarea legală a şedinţei este întrunit dacă este prezentă majoritatea consilierilor. Neîntrunirea consiliului, datorată absenţei membrilor săi, timp de 2 luni consecutiv, atrage dizolvarea de drept a acestuia şi are ca urmare organizarea unor noi alegeri.

Şedinţele consiliului local încep prin prezentarea de către secretarul consiliului a procesului-verbal al şedinţei anterioare, a cărui definitivare se face pe baza votului membrilor prezenţi, în condiţiile întrunirii cvorumului legal.

În exercitarea atribuţiilor sale, consiliul adoptă hotărâri, la propunerea primarului sau a consilierilor ori a cetăţenilor.

Hotărârile consiliului local se adoptă cu votul majorităţii membrilor prezenţi, cu votul majorităţii consilierilor locali sau cu votul unei majorităţi calificate, în funcţie de obiectul votului.

Hotărârile privind bugetul local, cele privind contractarea de împrumuturi, cele de stabilire a unor impozite şi taxe locale, cele privind participarea la programe de dezvoltare judeţeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră, cele privind asocierea, cele privind organizarea şi dezvoltarea urbanistică a localităţilor şi amenajarea teritoriului, precum şi cele privind

asocierea sau cooperarea cu alte autorităţi publice, cu persoane juridice române sau străine se adoptă cu votul majorităţii consilierilor locali în funcţie.

Hotărârile privind patrimoniul se adoptă cu votul a două treimi din numărul total al consilierilor locali în funcţie.

În situaţia în care bugetul local nu a fost adoptat după două şedinţe consecutive, organizate la un interval de cel mult 7 zile, prevederile bugetului anului precedent se vor aplica până la adoptarea noului buget, dar nu mai târziu de 45 de zile de la data publicării Legii bugetului de stat în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Consiliul local poate stabili ca unele hotărâri să fie luate prin vot secret. Hotărârile cu caracter individual cu privire la persoane vor fi luate întotdeauna prin vot secret, cu excepţiile prevăzute de lege.

Hotărârile consiliului local se semnează de către preşedintele de şedinţă şi se contrasemnează de secretarul unităţii administrativ-teritoriale. Cele individuale se comunică persoanelor interesate, iar cele normative devin obligatorii numai după aducerea lor la cunoştinţă publică.

În vederea asigurării reprezentării autentice a intereselor colectivităţilor locale, sunt excluşi de la deliberarea şi adoptarea hotărârilor consilierii care fie personal, fie prin soţ, soţie, afini sau rude până la gradul IV inclusiv, au un interes patrimonial în problema supusă dezbaterii.

Locuitorii satelor care nu au consilieri locali aleşi în consiliile locale sunt reprezentaţi la şedinţele consiliului de un *delegat sătesc*. Acesta este ales pe perioada mandatului consiliului local de o adunare sătească, la convocarea primarului făcută cu cel puţin 15 zile înainte. La această adunare participă primarul sau viceprimarul şi cel puţin doi consilieri desemnaţi prin hotărârea consiliului local.

Alegerea delegatului sătesc se face cu majoritatea voturilor celor prezenţi la adunare. La această adunare pot

participa toţi cetăţenii cu drept de vot din satul respectiv. Delegaţii săteşti participă la lucrările consiliului local cu drept de vot consultativ.

Consilierii locali îşi desfăşoară activitatea în plen sau în comisii de specialitate.

15. Dizolvarea consiliului local

Consiliul local se dizolvă de drept sau prin referendum local. Dizolvarea de drept intervine în cazul în care acesta nu se întruneşte timp de două luni consecutiv, deşi a fost convocat în mod legal, în cazul în care nu adoptă în trei şedinţe ordinare consecutive nicio hotărâre şi în situaţia în care numărul consilierilor locali se reduce sub jumătate plus 1 şi nu se poate completa cu supleanţi.

Dizolvarea prin referendum local are loc la cererea a cel puţin 25% din numărul cetăţenilor cu drept de vot înscrişi în listele electorale ale unităţii administrativ-teritoriale. Cererea se adresează Prefectului, iar referendumul local este organizat de către o comisie numită de acesta, formată dintr-un reprezentant al prefectului, al primarului, al consiliului local şi al consiliului judeţean şi un judecător de la judecătoria în a cărei jurisdicţie se află unitatea administrativ-teritorială în cauză. Secretarul comisiei este asigurat de către instituţia prefectului. Valabilitatea referendumului este condiţionată de participarea la urne a cel puţin jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot. Consiliul este dizolvat dacă cel puţin jumătate plus unu din numărul voturilor valabil exprimate reprezintă această opţiune a electoratului.

Mandatul consilierului local se suspendă de drept în cazul în care acesta a fost arestat preventiv.

BCU "LUCIAN BLAGA" CLUJ-NAPOCA UNIVERSITY LIBRARY

B. Primarul şi viceprimarul

a. Statutul primarului şi al viceprimarului

În comune, oraşe şi municipii sunt aleşi un primar şi un viceprimar. Municipiile reşedinţă de judeţ au un primar şi doi viceprimari. Viceprimarul este subordonat primarului şi este înlocuitorul de drept al acestuia, care îi poate delega atribuţiile sale.

În timp ce primarul este ales prin vot direct, aşa cum s-a arătat deja, viceprimarul este ales din rândul consilierilor locali în funcţie, cu votul majorităţii acestora. Schimbarea din funcţie a viceprimarului se poate face la propunerea primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor locali în funcţie, cu votul majorităţii acestora. Legea precizează în art.57 că viceprimarul îşi păstrează, pe durata exercitării mandatului, calitatea de consilier local.

Validarea sau invalidarea alegerii primarului se face în termen de 20 de zile de la data desfăşurării alegerilor, în camera de consiliu a judecătoriei în a cărei rază teritorială se află comuna sau oraşul, de către un judecător desemnat de preşedintele judecătoriei. Atât validarea, cât şi invalidarea mandatului se fac în condiţiile legii şi rezultatul acestor operaţiuni se aduce la cunoştinţa prefectului şi se prezintă în şedinţa de constituire a consiliului local sau într-o şedinţă extraordinară, de către un judecător desemnat de către preşedintele judecătoriei. Refuzul primarului de a depune jurământul de credinţă duce la demisia lui de drept. Primarul poartă un semn distinctiv, respectiv o eşarfă în culorile drapelului naţional al României

b. Atribuţiile primarului

În exercitarea mandatului său, primarul îndeplineşte următoarele categorii de atribuţii:

a) atribuţii exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condiţiile legii.

În exercitarea acestei calităţi, primarul îndeplineşte funcţia de ofiţer de stare civilă şi de autoritate tutelară şi asigură funcţionarea serviciilor publice locale de profil. De asemenea, el exercită atribuţiile privitoare la organizarea şi desfăşurarea alegerilor, referendumului, recensământului şi alte atribuţii stabilite prin lege.

b) atribuţii referitoare la relaţia cu consiliul local.

În cadrul acestor raporturi, primarul prezintă consiliului local, în primul trimestru, un raport anual privind starea economică, socială şi de mediu a unităţii administrativ-teritoriale. La cererea consiliului local, prezintă acestuia alte rapoarte şi informări. De asemenea, elaborează şi supune aprobării consiliului local proiectele de strategii privind starea economică, socială şi de mediu a unităţii administrativ-teritoriale.

c) atribuţii referitoare la bugetul local.

În această categorie de atribuţii intră funcţia de ordonator principal de credite, întocmirea proiectului bugetului local şi a contului de încheiere a exerciţiului bugetar, iniţierea, în condiţiile legii, de negocieri pentru contractarea de împrumuturi şi emiterea de titluri de valoare în numele unităţii administrativ-teritoriale, verificarea prin compartimente de specialitate a corectei înregistrări fiscale a contribuabililor la organul fiscal teritorial, atât a sediului social principal, cât şi a sediului secundar.

d) atribuţii privind serviciile publice asigurate cetăţenilor.

În exercitarea acestor atribuţii, primarul coordonează realizarea serviciilor publice de interes local, ia măsuri pentru prevenirea şi, după caz, gestionarea situaţiilor de urgenţă, ia măsuri pentru organizarea executării şi executarea în concret în conformitate cu atribuţiile consiliului local prevăzute la art. 36

alin. (6) lit. a)–d), ia măsuri pentru asigurarea inventarierii, evidenţei statistice, inspecţiei şi controlului efectuării serviciilor publice de interes local prevăzute la art. 36 alin. (6) lit. a)–d), precum şi a bunurilor din patrimoniul public şi privat al unităţii administrativ-teritoriale. De asemenea, el asigură gestionarea raporturilor de serviciu şi a raporturilor de muncă ale personalului din cadrul aparatului de specialitate şi al conducătorilor instituţiilor şi serviciilor publice de interes local. Totodată, primarul asigură elaborarea planurilor urbanistice , emite avize, acorduri, autorizaţii conform legii, ia măsurile necesare în conformitate cu angajamentele asumate în procesul de integrare europeană.

e) exercită alte atribuţii prevăzute de lege.

În exercitarea atribuţiilor sale emite dispoziţii. Aceste acte juridice pot avea caracter normativ sau individual şi ele devin obligatorii numai după ce au fost aduse la cunoştinţă publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate.

Mandatul primarului este de 4 ani şi poate înceta înainte de termen în cazul imposibilităţii exercitării funcţiei, în cazul neexercitării funcţiei timp de 45 de zile, consecutiv, sau în celelalte cazuri privitoare la încetarea mandatului aleşilor locali.

Mandatul primarului poate înceta şi ca urmare a voinţei alegătorilor, exprimate printr-un referendum local. Iniţiativa acestui referendum o pot avea cel puţin 25% dintre locuitorii cu drept de vot din fiecare localitate componentă a comunei,a oraşului sau a municipiului.

Suspendarea mandatului primarului are loc în cazul arestării preventive, care se comunică de către instanţa de judecată prefectului. Ordinul prefectului de suspendare din funcţie se comunică de îndată primarului.

În ceea ce priveşte răspunderea juridică a primarului, nicio dispoziţie legală sau constituţională nu se referă la imunitatea acestuia. Cu toate acestea, s-a pus problema dacă

primarul, în calitatea lui de subiect distinct de drept, poate fi considerat funcţionar public ori alt funcţionar, în înţelesul Codului penal. În condiţiile în care el este funcţionar public sau alt funcţionar, el poate fi cercetat penal pentru săvârşirea infracţiunilor pentru care Codul penal cere o asemenea calificare. Curtea Constituţională, referindu-se la o asemenea problemă, arată că, dacă ţinem seama de sfera atribuţiilor ce intră în competenţa primarului, [care prin excelenţă au conotaţii de putere publică, apare justificată vocaţia primarului la calitatea de subiect activ pentru infracţiunile de serviciu sau în legătură cu serviciul, precum şi pentru cele de corupţie[222].

Respingând excepţia de neconstituţionalitate ridicată în acest dosar, Curtea Constituţională arată că, în caz contrar, se poate desprinde concluzia că primarul este deasupra legii, neputând fi cercetat şi pedepsit pentru săvârşirea unor infracţiuni, care aduc atingere activităţilor de interes public sau a celor de abuz în serviciu contra intereselor publice, de luare de mită, de primire de foloase necuvenite, de fals intelectual şi altele, fapt care ar fi incompatibil cu funcţionarea statului de drept.

C. Preşedintele şi vicepreşedinţii consiliului judeţean

În fruntea consiliului judeţean se află un preşedinte şi doi vicepreşedinţi. Preşedintele este ales în cadrul unui scrutin direct, uninominal, cu majoritate de voturi. Vicepreşedinţii se

---

[222] Decizia Curţii Constituţionale nr. 1611 din 20 decembrie 2011 referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 147 şi art. 258 alin. (1) din Codul penal, art. 44 din Codul de procedură penală, precum şi a dispoziţiilor art. 1 alin. (1) lit. a) şi art. 17 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea şi sancţionarea faptelor de corupţie, publicată în M.Of. nr. 106 din 9 februarie 2012.

aleg în mod indirect, cu votul secret al majorităţii consilierilor judeţeni în funcţie.

Preşedintele are la dispoziţie un aparat de specialitate al consiliului judeţean.

În exercitarea funcţiei sale, preşedintele consiliului judeţean îndeplineşte următoarele atribuţii:

a) atribuţii privind funcţionarea aparatului de specialitate al consiliului judeţean, a instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean şi a societăţilor comerciale şi regiilor autonome de interes judeţean. În această calitate, întocmeşte şi supune spre aprobare consiliului judeţean regulamentul de organizare şi funcţionare a acestuia, organigrama, statul de funcţii şi regulamentul de organizare şi funcţionare a aparatului de specialitate şi al instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean şi al societăţilor comerciale şi regiilor autonome de interes judeţean. El numeşte, sancţionează şi dispune suspendarea, modificarea şi încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condiţiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate al consiliului judeţean;

b) atribuţii privind relaţia cu consiliul judeţean. În această calitate, preşedintele consiliului judeţean conduce şedinţele consiliului, îi prezintă rapoarte cu privire la modul de îndeplinire a atribuţiilor sale şi a hotărârilor consiliului judeţean, propune consiliului numirea, sancţionarea, modificarea şi încetarea raporturilor de serviciu sau a raporturilor de muncă, în condiţiile legii, pentru conducătorii instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean;

c) atribuţii privind bugetul propriu al judeţului. În această calitate, exercită funcţia de ordonator principal de credite, întocmeşte proiectul bugetului judeţean şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar, pe care le supune aprobării consiliului, urmăreşte modul de realizare a veniturilor bugetare şi propune consiliului adoptarea măsurilor necesare pentru încasarea acestora la termen şi iniţiază, cu aprobarea consiliului, nego-

cieri pentru contractarea de împrumuturi şi emisiuni de titluri de valoare în numele judeţului;

d) atribuţii privind relaţia cu alte autorităţi ale administraţiei publice locale şi serviciile publice. În exercitarea acestor atribuţii, îndrumă metodologic, prin aparatul de specialitate al consiliului judeţean, activităţile de stare civilă şi autoritate tutelară desfăşurate în comune şi oraşe. Totodată, el poate acorda, fără plată, prin aparatul de specialitate al consiliului judeţean, sprijin, asistenţă tehnică, juridică şi de orice altă natură consiliilor locale sau primarilor, la cererea expresă a acestora;

e) Atribuţii privind serviciile publice de interes judeţean. În îndeplinirea acestor atribuţii, preşedintele consiliului judeţean coordonează realizarea serviciilor publice şi de utilitate publică de interes judeţean prestate prin intermediul aparatului de specialitate al consiliului judeţean sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes judeţean. De asemenea, ia măsuri pentru organizarea executării şi executarea, în concret, a activităţii în diferite domenii social-culturale. Ia măsuri pentru evidenţa, statistica, inspecţia şi controlul efectuării serviciilor publice şi de utilitate publică de interes judeţean, precum şi al bunurilor din patrimoniul public şi privat al judeţului. El emite avize, acorduri şi autorizaţii date în competenţa sa prin lege sau prin hotărâre a consiliului judeţean. De asemenea, coordonează şi controlează organismele prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică, precum şi realizarea activităţilor de investiţii şi de reabilitare a infrastructurii judeţene;

f) Alte atribuţii prevăzute de lege sau sarcini date de consiliul judeţean.

Preşedintele consiliului judeţean, în executarea atribuţiilor sale, emite dispoziţii cu caracter normativ sau individual. Ele devin executorii după ce sunt aduse la cunoştinţă publică sau de la data comunicării.

D. Secretarii unităţilor administrativ-teritoriale

În fiecare unitate administrativ-teritorială şi subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor există un secretar al comunei, oraşului, municipiului, judeţului şi al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiului. Secretarul nu poate fi membru al unui partid politic şi nu poate fi soţ, soţie sau rudă de gradul I cu primarul sau cu viceprimarul, respectiv cu preşedintele sau vicepreşedintele consiliului judeţean.

Atribuţiile secretarului unităţii administrativ-teritoriale:

a) avizează, pentru legalitate, dispoziţiile primarului şi ale preşedintelui consiliului judeţean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean;

b) participă la şedinţele consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean;

c) asigură gestionarea procedurilor administrative privind relaţia dintre consiliul local şi primar, respectiv consiliul judeţean şi preşedintele acestuia, precum şi între aceştia şi prefect;

d) organizează arhiva şi evidenţa statistică a hotărârilor consiliului local şi a dispoziţiilor primarului, respectiv a hotărârilor consiliului judeţean şi a dispoziţiilor preşedintelui consiliului judeţean;

e) asigură transparenţa şi comunicarea către autorităţile, instituţiile publice şi persoanele interesate a actelor prevăzute la lit. a), în condiţiile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public, cu modificările şi completările ulterioare;

f) asigură procedurile de convocare a consiliului local, respectiv a consiliului judeţean şi efectuarea lucrărilor de secretariat, comunică ordinea de zi, întocmeşte procesul-verbal la şedinţele consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean;

g) pregăteşte lucrările supuse dezbaterii consiliului local, respectiv consiliului judeţean şi comisiilor de specialitate ale acestuia;

h) alte atribuţii prevăzute de lege sau însărcinări date de consiliul local, de primar, de consiliul judeţean sau de preşedintele consiliului judeţean, după caz.

E. Serviciile publice ale comunei sau oraşului

În cadrul autonomiei locale, consiliile locale pot înfiinţa şi organiza instituţii şi servicii publice de interes local în principalele domenii de activitate, potrivit specificului şi nevoilor locale, cu respectarea prevederilor locale şi în limita mijloacelor financiare de care dispun.

Primarul dispune de un aparat propriu de specialitate în realizarea atribuţiilor sale.

În virtutea art. 77 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, care reflectă prevederile art. 120 alin. (2) din Constituţie, se aplică principiul libertăţii de exprimare în limba maternă a cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale.

Potrivit art. 120 alin. (2) din Constituţie, în unitatea administrativ-teritorială în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere semnificativă, se asigură folosirea limbii minorităţii naţionale respective, în scris şi oral, în relaţiile cu autorităţile administraţiei publice locale şi cu serviciile publice deconcentrate, în condiţiile prevăzute de legea organică.

Legea nr. 215/2001 stabileşte că aceste dispoziţii constituţionale sunt îndeplinite în condiţiile în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor. Apreciem că acest prag legal este neconstituţional deoarece permite numai cetăţenilor aparţinând minorităţii naţionale privilegiate exercitarea acestuia şi excluzând dreptul cetăţenilor care aparţin altor minorităţi naţionale în mod discriminatoriu de a se pronunţa în limba maternă.

O altă dispoziţie legală controversată în raport cu prevederile actelor europene în materie o constituie obligaţia autori-

tăţilor administraţiei publice locale de a asigura inscripţionarea denumirii localităţilor şi instituţiilor publice de sub autoritatea lor, precum şi afişarea anunţurilor de interes public şi în limba maternă a cetăţenilor aparţinând minorităţilor respective, care deţin o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor.

F. Administraţia publică a municipiului Bucureşti

Spre deosebire de celelalte unităţi administrativ-teritoriale, municipiul Bucureşti reprezintă o autoritate administrativ-teritorială divizată în 6 sectoare, conduse de un primar şi de un viceprimar.

În municipiul Bucureşti, autorităţile administraţiei publice locale se compun din Consiliul General al Municipiului Bucureşti şi consiliile locale ale sectoarelor, ca unităţi deliberative, cărora li se adaugă primarul general al municipiului Bucureşti şi primarii sectoarelor, ca autorităţi executive, alese în condiţiile Legii pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale.

În organizarea şi funcţionarea lor, consiliile sectoarelor municipiului Bucureşti sunt asimilate consiliilor locale.

Consiliul General al Municipiului Bucureşti se constituie, funcţionează şi îndeplineşte atribuţiile prevăzute de dispoziţiile legale privitoare la consiliile locale. Aceleaşi reguli se aplică primarilor şi viceprimarilor sectoarelor municipiului Bucureşti, cu excepţia celor referitoare la consultarea populaţiei prin referendum organizat pentru soluţionarea problemelor locale de interes deosebit şi la măsurile prevăzute de lege pentru desfăşurarea adunărilor publice, care se exercită numai de către primarul general al municipiului Bucureşti.

Primarul general şi viceprimarii municipiului Bucureşti se supun dispoziţiilor legale referitoare la primarii şi viceprimarii comunelor şi oraşelor.

În exercitarea atribuţiilor sale, Consiliul General al Municipiului Bucureşti emite hotărâri.

Primarul general al municipiului Bucureşti emite dispoziţii normative sau individuale. Cele normative sunt obligatorii şi pentru autorităţile administraţiei publice locale organizate în sectoarele municipiului Bucureşti.

Primarii sectoarelor municipiului Bucureşti participă de drept la şedinţele Consiliului General al Municipiului Bucureşti şi pot lua cuvântul cu privire la problemele înscrise pe ordinea de zi. În aceste şedinţe pot participa şi preşedinţii comisiilor de specialitate ale consiliilor locale de sector.

G. Consiliul judeţean

În terminologia Constituţiei, consiliul judeţean reprezintă o autoritate a administraţiei publice locale pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean. Legea nr. 215/2001 defineşte consiliul judeţean ca autoritate a administraţiei publice judeţene, consacrând în mod implicit regula potrivit căreia judeţul este o colectivitate locală, intermediară între oraşe şi comune, pe de o parte, şi stat, pe de altă parte. Această colectivitate locală dispune de propria sa administraţie, aleasă în condiţiile legii.

1. Atribuţiile consiliului judeţean

În vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean, atribuţiile consiliului judeţean sunt legate de exercitarea funcţiei de coordonare a activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti.

Pentru realizarea acestei funcţii, consiliul judeţean are atribuţii privitoare la organizarea şi conducerea serviciilor publice judeţene şi la funcţionarea aparatului de specialitate al consiliului judeţean, a instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean şi a societăţilor comerciale şi regiilor autonome de interes judeţean. În rândul atribuţiilor consiliului

judeţean legea le menţionează pe cele privitoare la dezvoltarea economico-socială a judeţului, atribuţii privind gestionarea patrimoniului judeţului, atribuţii privind gestionarea serviciilor publice din subordine, atribuţii privind cooperarea inter-instituţională şi alte atribuţii prevăzute de lege.

Consiliul judeţean alege, din rândul consilierilor judeţeni, 2 vicepreşedinţi, organizează aparatul propriu şi serviciile subordonate consiliului, soluţionează problemele bugetare şi cele legate de dezvoltarea judeţului şi asigură cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes judeţean.

În activitatea sa, consiliul judeţean sprijină activitatea cultelor religioase, emite avize, acorduri şi autorizaţii şi acordă consultanţă în domenii specifice, în condiţiile legii, unităţilor administrativ-teritoriale din judeţ. Consiliul judeţean intervine în domeniul cooperării sau asocierii cu alte unităţi administrativ-teritoriale, din ţară sau din străinătate.

2. Funcţionarea consiliului judeţean

În principiu, mandatul consiliului judeţean este de 4 ani, consilierii exercitându-şi atribuţiile de la data depunerii jurământului până la întrunirea noului consiliu judeţean, desemnat în urma alegerilor locale. Mandatul consiliului judeţean poate fi prelungit în caz de război sau de catastrofă.

Consiliul judeţean se întruneşte lunar în şedinţe ordinare şi ori de câte ori este necesar în şedinţe extraordinare. Convocarea consiliului se face de către preşedintele acestuia, prin intermediul secretarului judeţului, cu cel puţin 5 zile înaintea şedinţelor ordinare şi cu cel puţin 3 zile înaintea celor extraordinare. Şedinţele extraordinare se convoacă la cererea preşedintelui, a cel puţin o treime din numărul membrilor săi sau a prefectului.

În exercitarea atribuţiilor sale, consiliul judeţean emite hotărâri, care pot fi şi acte administrative supuse contenciosului

administrativ, fie de către prefect, fie de către alte persoane interesate.

H. Inițiativa cetățenească

Legea nr. 215/2001, în vederea realizării autonomiei locale, reglementează inițiativa cetățenească. În acest scop, cetățenii pot propune consiliilor locale sau județene pe a căror rază domiciliază, spre dezbatere și adoptare, proiecte de hotărâri. Promovarea unui proiect de hotărâre poate fi inițiată de unul sau mai mulți cetățeni cu drept de vot dacă acesta este susținut, prin semnături, de cel puțin 5% din populația cu drept de vot a unității administrativ-teritoriale respective. Din această prevedere a legii rezultă, în mod indirect, că inițiativa cetățenească vizează doar adoptarea unor hotărâri normative ale consiliilor locale ori județene. Această inițiativă poate avea ca obiect reglementarea unor relații sociale de interes comunal, orășenesc, municipal sau județean. În funcție de acest obiect, urmează să se calculeze și procentul de 5% necesar pentru sprijinirea acestei inițiative din populația cu drept de vot a comunei, orașului, municipiului sau a județului, după caz.

I. Administratorul public

La propunerea primarului, în comune și orașe se poate înființa funcția de administrator public, în limita numărului maxim de posturi aprobate. Numirea și eliberarea din funcție a administratorului public se fac de către primar. Numirea se face pe bază de concurs, cu respectarea criteriilor și a standardelor aprobate de consiliul local.

Înființarea funcției de administrator public poate fi făcută și la nivelul județelor. La acest nivel, administratorul public își exercită atribuțiile în baza unui contract de management, încheiat cu președintele consiliului județean.

De asemenea, asociaţiile de dezvoltare intercomunitară pot hotărî cu privire la desemnarea unui administrator public pentru gestionarea serviciilor de interes general, care fac obiectul asocierii.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Introducere
Organizarea administraţiei publice 5

1. Consideraţii generale asupra conceptului de administraţie 5

2. Noţiunea de organizare administrativă în practica şi doctrina contemporană 11
A. Organizarea centralizată a administraţiei publice 16
B. Descentralizarea 19
a. Descentralizarea administrativă teritorială 20
1. Recunoaşterea personalităţii juridice a colectivităţilor locale 23
2. Autorităţile autonomiei locale 24
3. Descentralizarea administrativă 24
b. Descentralizarea tehnică 26
C. Autonomia locală 27
D. Raportul dintre descentralizare, autonomie locală şi federalism 31

Puterea executivă 33

Capitolul I Consideraţii generale privind puterea executivă 33

Secţiunea 1 Fundamentarea puterii executive în lumina principiului separaţiei puterilor în stat 33

Secţiunea a 2-a Noţiunea de putere executivă 36
A. Executivul monocratic 39
B. Executivul dualist 43

Capitolul II Puterea executivă în România în reglementarea constituţională începând cu anul 1991 48

A. Preşedintele României 49
Secţiunea 1 Instituţia prezidenţială şi funcţiile sale 49
Secţiunea a 2-a Alegerea Preşedintelui României 53

BCU IASI CENTRALA UNIVERSITARA LIBRARY

§ 1. Natura sistemului electoral 53
§ 2. Candidatura la funcţia de Preşedinte al României 54
1. Condiţiile de eligibilitate 54
2. Raportul dintre condiţiile de eligibilitate şi incompatibilităţi 58
§ 3. Prezentarea candidaturii 60
§ 4. Desfăşurarea operaţiunilor de votare 62
§ 5. Stabilirea rezultatelor alegerilor 63
Secţiunea a 3-a Durata, naşterea, prelungirea şi încetarea mandatului prezidenţial 64
§ 1. Durata mandatului prezidenţial 64
§ 2. Interimatul funcţiei prezidenţiale 73
Secţiunea a 4-a Conţinutul mandatului prezidenţial 75
§ 1. Clasificarea atribuţiilor Preşedintelui României 75
§ 2. Atribuţii prezidenţiale exercitate în relaţiile cu Parlamentul 75
a. Adresarea de mesaje Parlamentului. 75
b. Dizolvarea Parlamentului. 77
c. Convocarea Parlamentului în sesiune 79
d. Iniţierea revizuirii Constituţiei 80
e. Promulgarea legii 80
§ 3. Atribuţii prezidenţiale exercitate în relaţiile cu Guvernul 81
a. Desemnarea candidatului pentru funcţia de Prim-ministru 81
b. Numirea Guvernului pe baza votului de încredere acordat de Parlament 82
c. Numirea şi revocarea unor membri ai Guvernului 83
1. Numirea Primului-ministru interimar 83
2. Numirea şi revocarea altor membri ai Guvernului de către Preşedintele României 86
3. Remanierea guvernamentală 87
4. Interimatul în exercitarea funcţiei de membru al Guvernului 89
d. Consultarea Guvernului 89
e. Participarea la şedinţele Guvernului 90
§ 4. Atribuţii prezidenţiale exercitate în relaţiile cu alte autorităţi ale administraţiei publice 91

BCU IAŞI - CENTRALA UNIVERSITARĂ LIBRARY

a. Conducerea unor autorităţi administrative autonome 91
b. Numirea sau participarea la numirea în funcţii publice specifice autorităţilor administrative..... 92
§ 5. Atribuţii prezidenţiale exercitate în relaţiile cu Curtea Constituţională a României 96
a. Numirea unor membri ai Curţii Constituţionale 96
b. Sesizarea Curţii Constituţionale, cu privire la neconstituţionalitatea unei legi..... 97
c. Sesizarea Curţii Constituţionale cu privire la conflictele juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice 98
d. Urmărirea respectării regulilor procedurale pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmarea rezultatelor alegerii 105
§ 6. Atribuţii prezidenţiale exercitate în relaţiile cu justiţia 111
a. Numirea judecătorilor şi a procurorilor 111
b. Acordarea graţierii individuale 113
c. Declanşarea acţiunii penale împotriva membrilor Guvernului 113
§ 7. Atribuţii prezidenţiale exercitate în domeniul apărării şi în situaţii excepţionale..... 115
a. Declararea mobilizării parţiale sau generale a forţelor armate..... 115
b. Luarea măsurilor necesare pentru respingerea unei agresiuni armate îndreptate împotriva ţării..... 118
c. Instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă 119
§ 8. Atribuţii prezidenţiale exercitate în relaţiile cu poporul..... 120
§ 9. Atribuţii prezidenţiale exercitate în domeniul politicii externe..... 121
a. Încheierea de tratate internaţionale..... 121
b. Acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici ai României 124
c. Aprobarea înfiinţării, desfiinţării sau schimbării rangului misiunilor diplomatice..... 124
d. Acreditarea reprezentanţilor diplomatici ai altor state..... 124
§ 10. Alte atribuţii prezidenţiale 125

BCU CLUJ CENTRALA LIBRARY

Secţiunea a 5-a Actele Preşedintelui României 125
Secţiunea a 6-a Răspunderea Preşedintelui României 130
a. Imunitatea funcţiei de Preşedinte al României 130
b. Neresponsabilitatea Preşedintelui României pentru opiniile exprimate şi pentru deciziile luate în timpul exercitării mandatului 132
c. Răspunderea pentru înaltă trădare 133
d. Răspunderea politică a Preşedintelui României 135

B. Guvernul României 138
A. Organizarea Guvernului României 138
§ 1. Învestitura Guvernului 140
a. Desemnarea candidatului pentru funcţia de Prim-ministru 141
b. Alcătuirea listei Guvernului şi stabilirea programului de guvernare 144
c. Dezbaterea în Parlament a programului de guvernare, a listei Guvernului şi acordarea votului de încredere 144
d. Numirea Guvernului 146
§ 2. Durata mandatului Guvernului 147
a. Adoptarea unei moţiuni de cenzură 147
b. Pierderea de către Primul-ministru a calităţii de membru al Guvernului 150
§ 3. Componenţa Guvernului 151
§ 4. Incompatibilităţi 152
a. Înţelesul noţiunii de funcţie publică de autoritate 154
b. Efectele incompatibilităţii 156
B. Funcţionarea Guvernului României 157
§ 1. Rolul Guvernului 157
§ 2. Funcţiile Guvernului 158
a. Funcţia de realizare a politicii interne şi externe a ţării 158
b. Funcţia de exercitare a conducerii generale a administraţiei publice 159
§ 3. Atribuţiile Guvernului 160
a. Exercitarea iniţiativei legislative 160
b. Modificarea programului de guvernare 161
c. Informarea Parlamentului 162

BCU CLUJ / UNIVERSITY LIBRARY

d. Negocierea tratatelor internaţionale, încheierea şi prezentarea unor propuneri în domeniul politicii externe 163
e. Sesizarea Curţii Constituţionale 163
f. Atribuţiile stabilite de Legea nr. 90/2001 164
§ 4. Exercitarea atribuţiilor guvernamentale 170
§ 5. Actele Guvernului 171
a. Hotărârile Guvernului 172
b. Ordonanţele Guvernului 172
1. Ordonanţele emise în baza unei legi de abilitare 173
2. Ordonanţele emise în situaţii extraordinare 175
C. Răspunderea Guvernului 178
D. Aparatul de lucru al Guvernului 183
E. Atribuţiile Primului-ministru 184
F. Aparatul propriu de lucru al Primului-ministru 189

C. Exercitarea controlului parlamentar asupra executivului şi a administraţiei publice 190
§ 1. Fundamentul constituţional al controlului parlamentar 190
§ 2. Controlul parlamentar exercitat asupra Preşedintelui României 191
§ 3.Controlul parlamentar exercitat în raporturile cu Guvernul şi administraţia publică 197
a. Informarea deputaţilor şi senatorilor 197
b. Întrebările adresate de parlamentari Guvernului 202
c. Interpelările 206
d. Anchetele parlamentare 206
e. Moţiunile 208
§ 4. Începutul coabitării politice în România 212

PARTEA A II-A ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ ÎN ROMÂNIA Structura administraţiei publice 214
§ 1. Administraţia publică de stat centrală 215
§ 2. Administraţia teritorială de stat 215
§ 3. Administraţia publică locală 216

Capitolul I Administraţia de stat 216

Secţiunea 1 Organizarea administraţiei publice centrale de specialitate 216

A. Administraţia ministerială 216
1. Conducerea administraţiei ministeriale 219
2. Structura ministerelor şi a celorlalte organe de specialitate 221
B. Administraţia extraministerială 230
C. Autorităţi autonome ale administraţiei publice centrale de specialitate 232
a. Avocatul Poporului 233
b. Consiliul Economic şi Social 242
c. Curtea de Conturi 246
1. Organizarea Curţii de Conturi 248
2. Funcţionarea Curţii de Conturi 249
d. Consiliul Legislativ 252
e. Consiliul Naţional al Audiovizualului 258
1. Organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional al Audiovizualului 258
2. Sfera de activitate a Consiliului Naţional al Audiovizualului 267
f. Consiliul Concurenţei 271
g. Autoritatea Electorală Permanentă 274
h. Agenţia Naţională de Integritate 277
1. Organizarea Agenţiei Naţionale de Integritate 277
2. Funcţionarea Agenţiei Naţionale de Integritate 281
i. Consiliul Suprem de Apărare a Ţării 291
j. Serviciul Român de Informaţii 292
k. Serviciul de Informaţii Externe 295
l. Serviciul de Protecţie şi Pază 298

Secţiunea a 2-a Organizarea administraţiei teritoriale de stat 304

§ 1. Serviciile publice exterioare ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale de specialitate ale administraţiei publice 304
§ 2. Prefectul 307

Capitolul II Administraţia publică locală 316

Secţiunea 1 Regimuri locale în diferite state 316

§ 1. Regimul local în S.U.A. 317
§ 2. Sistemul anglo-saxon al autonomiei locale 318

§ 3. Sistemul administraţiei locale în Germania 322
§ 4. Regimul local în Austria 323
§ 5. Regimul local în Elveţia 325
§ 6. Regimul local francez 328
§ 7. Autonomia locală belgiană 331
§ 8. Regimul local italian 336

Secţiunea a 2-a Administraţia publică locală a României 344
§ 1. Norme constituţionale privitoare la administraţia publică locală 344
§ 2. Aplicarea principiului autonomiei locale în organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale 346
§ 3. Autorităţile comunale şi orăşeneşti 354
A. Consiliul local 355
1. Componenţa şi constituirea consiliilor locale 357
2. Condiţii de eligibilitate şi incompatibilităţi 358
3. Circumscripţiile electorale 365
4. Secţiile de votare 366
5. Listele electorale 367
6. Birourile electorale 368
7. Buletinele de vot 369
8. Campania electorală 370
9. Votarea 374
10. Stabilirea rezultatelor alegerilor 375
11. Constituirea consiliului local 381
12. Durata mandatului consiliului local 382
13. Atribuţiile consiliilor locale 396
14. Funcţionarea consiliilor locale 398
15. Dizolvarea consiliului local 401
B. Primarul şi viceprimarul 402
a. Statutul primarului şi al viceprimarului 402
b. Atribuţiile primarului 402
C. Preşedintele şi vicepreşedinţii consiliului judeţean 405
D. Secretarii unităţilor administrativ-teritoriale 408
E. Serviciile publice ale comunei sau oraşului 409
F. Administraţia publică a municipiului Bucureşti 410
G. Consiliul judeţean 411
1. Atribuţiile consiliului judeţean 411
2. Funcţionarea consiliului judeţean 412

H. Inițiativa cetățenească 413
I. Administratorul public 413

Cuprins 415

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

392/12262
50

Lucrarea analizează dimensiunile și raporturile dintre puterea executivă și administrația publică, căutând răspunsul la întrebarea controversată din literatura de specialitate dacă puterea executivă cuprinde sau nu administrația publică.

Prof. univ. dr. **Ioan Vida**

Editura Cordial Lex

Colecția Drept Public Român

ISBN 978-606-8245-70-6

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITAR